

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Liisa Feldmann

**KINNIPEETAVATE HÄÄLEÕIGUSE PROBLEMAATIKA EUROOPA
INIMÕIGUSTE KOHTU PRAKTIKA NÄITEL**

Magistritöö

Juhendaja

Külalisprofessor dr. iur. Julia Laffranque

Tallinn

2018

Sisukord

Sissejuhatus	3
1. Valimisõiguse, sh kinnipeetavate hääleõiguse olemus; selle sisustamine Euroopa õiguses ja mõju Eesti õigusruumile	6
1.1. Valimisõiguse olemus	6
1.2. EIKi tõlgendus EIÕK protokolli nr 1 artiklile 3	10
1.2.1. Kinnipeetavate hääleõiguse problemaatika	13
1.2.2. Kandideerimise erand	19
1.2.3. Kohalike omavalitsuste valimiste erand	21
1.2.4. Presidendivalimiste erand.....	22
1.2.5. Referendumite erand.....	23
1.2.6. EIKi praktika kokkuvõte	26
1.3. EIÕK koht Eesti õigussüsteemis.....	29
1.3.1. EIÕK kohaldatavus	31
1.3.2. EIÕK seos Euroopa Liidu õigusega	33
1.3.2.1. Euroopa Liidu põhiõiguste harta	34
1.3.2.2. EIÕK põhimõtted kui liidu õiguse põhimõtted	37
2. Kinnipeetavate hääleõigus Eestis	39
2.1. Kinnipeetavate hääleõigust puudutavad normid Eestis	41
2.1.1. Põhiseaduse tasandil	41
2.1.2. Seaduse tasandil.....	44
2.2. Kinnipeetavate hääleõigust puudutav kohtupraktika Eestis	48
2.2.1. Hääleõigus Riigikogu valimistel	49
2.2.2. Hääleõigus Euroopa Parlamendi valimistel.....	51
2.2.3. Piirangu proportsionaalsuse hindamine.....	57
2.2.4. Menetluse tõhusus	61
2.2.5. Ettepanekud menetluse tõhusamaks muutmiseks.....	68
2.3. Eesti seaduste muutmise vajadus	70
Kokkuvõte	76
The problematics regarding prisoners` right to vote in the light of the European Court of Human Rights	80
Kasutatud lühendid	82
Kasutatud materjalide loetelu	83
Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks	88

Sissejuhatus

Läbi ajaloo on valimisõigus olnud üks ihatumaid õigusi. Mõistmaks, et üldiste valimiste saavutamine võttis kaua aega ja tuli raskelt, võib mõelda näiteks naiste hääleõiguse väljakujunemisele. Võib arvata, et valimisõigus on kõikjal saavutatud ja tagatud, ent osadel inimestel – kinnipeetavail – on ka tänapäeva ühiskonnas valimisõigus piiratud.¹

Kinnipeetavate valimisõiguse küsimus tekitab sõltuvalt inimeste väärtushinnangutest palju vaidlusi ning peab tõdema, et ühiskonnas ei ole ühtset seisukohta valimisõiguse keelu osas. Arusaadavalt ei ole see küsimus tundliku olemuse tõttu ka poliitilistes debattides kõige populaarsemaks teemavalikuks.

Pole kahtlust, et kinnipeetava staatusega ei kaasne kõikidest õigustest ja vabadustest ilma jäämine. Näiteks aktsepteeritakse ühiskonnas kinnipeetava õigust abielluda ja haridust omandada. Käesolevas magistritöös analüüsib autor kinnipeetavale kohalduva valimisõiguse piirangut ning teeb seda eeskätt Eesti Vabariigi poolt 13.03.1996 ratifitseeritud ja 16.04.1996 rahvusvaheliselt siduvaks muutunud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni² (edaspidi: *EIÕK*) ning Euroopa Inimõiguste Kohtu (edaspidi: *EIK*) vastavasisulise praktika alusel.

EIÕKi protokoll nr 1 artikli 3 alusel kohustuvad liikmesriigid mõistlike ajavahemike järel viima läbi salajase hääletamisega vabu valimisi tingimustel, mis tagavad rahva vaba tahteavalduse seadusandja valimisel. Algul tekkis EIKi abistaval Euroopa Inimõiguste Komisjonil selle sätte tõlgendamisel raskusi. Komisjon väljendas mõnes 1950. ja 1960. aastail tehtud otsuses arvamust, et nimetatud artikkel ei taga valimisõigust kui niisugust. 1970ndatel tões aga, et ei saa jääda enda varasema tõlgenduse juurde, kuna nii EIÕKi preambulist kui ka protokoll nr 1 artiklist 5 tuleneb, et protokollis sätestatud õigusi kaitstakse samade garantiidega, mis sisalduvad EIÕKis eneses. Seetõttu tuleb tunnistada, et sätte sõnastusest sõltumata on sellega sätestatud õigus olemuselt individuaalne, kuna just individuaalsed õigused on EIÕKi kui terviku alus.³

2005. aastal leidis EIK valimisõiguse kui individuaalse õiguse analüüsimisel kohtuasjas *Hirst vs. Ühendkuningriik*⁴, et kinnipeetavate kui inimgrupi üldine, automaatne ja ühesugune

¹ D. Archibugi, A. E. Benli. Claiming citizenship rights in Europe: emerging challenges and political agents. London, New York: Routledge 2018, lk 81.

² Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 1996, 11, 34.

³ J. A. Frowein. Euroopa inimõiguste konventsiooni tõlgendamine. Riigikohtu muud õigusallased materjalid. - https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/dokumendid/euroopa_inimõiguste_konventsiooni_tolgenda_mine.pdf, lk 3.

⁴ EIKSo 06.10.2005, 74025/01, *Hirst vs. Ühendkuningriik*.

valimisõiguse piirang ei ole proportsionaalne ning see ületab liikmesriigi lubatavat hindamispädevust, olgu see otsustusruum nii ulatuslik kui tahes.

Eesti Vabariigis ei saa valimistel võtta hääletamisest osa ega kandideerida isik, kes on kohtu poolt kuriteos süüdi mõistetud ja kes kannab vanglakaristust.

Autori hinnangul on teema aktuaalne, kuna – nagu kohtuasjas *Hirst vs. Ühendkuningriik* tõdeti – 21. sajandil ei ole hääletamisõigus enam lihtsalt privileeg, vaid õigus. Valimisõiguse alahindamine või nõrgendamine võib õõnestada demokraatlikku süsteemi, mistõttu ei tohi piiranguid kergekäeliselt või juhuslikult rakendada.⁵ Riigikohtu üldkogu hinnangul on valimisõigus üks peamisi õigusi, mille kasutamise kaudu saab rahvas ühiskonnaelu otsustes kaasa rääkida, kusjuures valimisõiguse kasutamise võimalus on vaadeldav ka kui demokraatliku riigikorra peamine tunnus.⁶ Valimisõiguse piirang puudutab Eestis magistritöö valmimise seisuga 2151 kinnipeetavat⁷ (arv sisaldab ka alaealistest kinnipeetavaid ning kinnipeetavaid, kes ei ole Eesti kodanikud). Autorile teadaolevalt ei ole varem sellel teemal magistritöid koostatud.

Magistritöö eesmärk on selgitada välja, milles seisneb EIKi praktika näitel kinnipeetavate valimisõiguse problemaatika ning kas ja kuidas on kinnipeetavate valimisõigus reguleeritud Eestis ning kas Eesti seadusi on vaja EIKi seisukohtadega kooskõlla viia ning kuidas peaks muutmine aset leidma. Eesmärgi saavutamiseks on üldistatult vaja avada valimisõiguse olemus EIKi praktika valguses ning analüüsida kinnipeetavate valimisõigusega seotud Eesti õigusakte ja kohtupraktikat. Magistritöö mahu piiratuse tõttu keskendub autor eeskätt kinnipeetavate hääleõigusele.

Käesoleva töö struktuur lähtub eeltoodud eesmärkidest. Töö koosneb kahest ülevaatlikust peatükist, mis on omakorda jagatud alamalseisvateks peatükkideks. Töö esimene peatükk „Valimisõiguse, sh kinnipeetavate hääleõiguse olemus; selle sisustamine Euroopa õiguses ja mõju Eesti õigusruumile“ koosneb kolmest alapeatükist: „Valimisõiguse olemus“, „EIKi tõlgendus EIÕKi protokolli nr 1 artiklile 3“ ning „EIÕKi koht Eesti õigussüsteemis“. Valimisõiguse kui põhiõiguse olemuse avamine on vajalik, kuna valimisõiguse problemaatika analüüsimise eeldus on korrektsete terminite kasutamine ning valimisprintsipiidest arusaamine. EIKi praktikat puudutava alapeatüki eesmärk on selgitada välja, kas üldse ja millistel tingimustel on EIKi hinnangul valimisõiguse piirang õiguspärane ja EIÕKiga kooskõlas,

⁵ *Ibid*

⁶ RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 29 ja 52

⁷ Vangide ja kriminaalhooldusaluste arv 17.04.2018 seisuga. <http://www.vangla.ee/et/uudised-ja-arvud/vangide-ja-kriminaalhooldusaluste-arv>

eeskätt analüüsitakse kinnipeetavate hääleõiguse olemust. Kuigi autoril pole võimalik töö mahu tõttu kandideerimisõigust sisuliselt lahata, käsitleb autor kandideerimist piiritletult, eesmärgiga võrrelda seda hääletamisõigusega ning teha selgeks, kas EIK on täheldanud vastavat problemaatikat. Samuti analüüsib autor teises alapeatükis EIÕKi kohaldamist erinevate valimiste kontekstis. Kolmandas alapeatükis analüüsitakse EIÕKi kui ratifitseeritud välislepingut Eesti õigussüsteemis. Vastuseid otsitakse küsimustele, mida tähendab Eesti Vabariigi põhiseaduse⁸ (edaspidi: *PS*) §-s 123 sätestatud kohustus kohaldada välislepingu sätteid, kui Eesti seadused või muud aktid on vastuolus Riigikogu ratifitseeritud välislepingutega, ning mis seos on EIÕK-il Euroopa Liidu (edaspidi: *EL*) õigusega. Autori põhirõhk lasub esimeses peatükis EIKi tõlgendustel, kuid autor käsitleb ka Euroopa Nõukogu soovitusi ja printsiipe ja ka EL õigust, mistõttu iseloomustab esimest peatükki valimisõiguse sisustamine Euroopa õiguses ja selle mõju Eesti õigusruumile.

Teises peatükis käsitletakse põhjalikult kinnipeetavate hääleõigust Eestis. Õigusaktide väljatoomisel selgitatakse hääleõiguse ja selle piiranguga seotud normide põhjendatust PSi ning seaduste tasandil. Eesti kohtupraktikat analüüsides selgitab autor välja, kas kohtupraktika alusel on hääleõiguse piirangud vastuolus PS-ga ja EIÕK-ga. Autor analüüsib ka hääleõiguse piirangu vaidlustamise kui põhiõiguste tagamise menetlust ning uurib, kui tõhus see on ning esitab vajadusel ettepanekuid menetluse tõhustamiseks. Teise peatüki lõpus võtab autor seisukoha, kas Eesti õigusakte on vaja muuta ning esitab vajaduse korral muudatusettepanekud.

Käesolevas magistritöös püstitatakse hüpotees, et EIKi praktika kohaselt fikseeritud kinnipeetavate hääleõiguse põhimõtted tingivad Eesti õigusaktide reformimise vajaduse. Magistritöös on kasutatud mitut uurimismeetodit. Autor analüüsib ajaloolise ja analüütilise uurimismeetodi abil EIKi praktika väljakujunemist, kvalitatiivse meetodi abil erialakirjandust ning kohtupraktikat. Autor kasutab analüütilise baasmaterjalina Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaannet⁹, põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni ja Põhiseaduse Assamblee töid, õigusteoreetilist kirjandust EIÕKi, valimisõiguste piiramise kohta, teemakohaseid *Juridica* artikleid ning EIKi praktikat, Euroopa Liidu Kohtu (edaspidi: *ELK*) praktikat ja samuti Eesti kohtupraktikat.

Märksõnad: kinnipeetavate hääleõigus, vangide valimisõigus, valimispiirangud

⁸ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349; RT I, 15.05.2015, 2.

⁹ Ü. Madise jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. Tallinn: Juura, 2017.

1. Valimisõiguse, sh kinnipeetavate hääleõiguse olemus; selle sisustamine Euroopa õiguses ja mõju Eesti õigusruumile

1.1. Valimisõiguse olemus

Valimisõigus, nii aktiivne kui ka passiivne, on seotud demokraatia mõistega. Valimisõiguse põhimõtted on demokraatia printsiibi koostisosad.¹⁰ Riigikohtu hinnangul jaguneb subjektiivne valimisõigus kolmeks - kandideerimisõiguseks, õiguseks valida (hääletamisõiguseks) ja õiguseks üles seada kandidaate.¹¹ Valimisõiguse saab jaotada ka aktiivseks (hääletamisõigus) ja passiivseks (kandideerimisõigus). Aktiivse valimisõiguse hulka kuulub ka õigus kandidaate esitada kui teise isiku valituks saamisele suunatud õigus.¹² PS kommentaarides on hääleõigus arvatud kõrgeima riigivõimu teostamisega seotud õiguste hulka, kusjuures hääleõiguse alaliikidena on märgitud rahvahääletusõigus ja valimisõigus.¹³

PS §-s 57 sätestatud hääleõigus on põhiõigus ning seda tuleb tõlgendada põhiõiguste tõlgendamisele omaselt. Asjaolu, et hääleõiguse säte ei paikne PS II peatükis (põhiõiguste, vabaduste ja kohustuste peatükk), ei näita selle erinevust, vaid osutab, et säte omab ka teistsugust iseloomu.¹⁴ Hääleõigus on ühelt poolt käsitletav iga kodaniku subjektiivse, ainuisikulise (põhi)õigusena, teisalt aga kui riigi toimimise ja demokraatia põhimõtte ellurakendamise tagav funktsioon. Esimesest aspektist on tegemist isikukeskse, teisest riigikeskse lähenemisega. Tuleb märkida, et funktsioonina hääleõiguse vaatlemine on õigusteaduses levinum ja valitseb ka Eesti PS-e tõlgendamisel ning PS § 57 täidab eelnevast tulenevalt kahte ülesannet¹⁵.

Analüüsimaiks kinnipeetavate valimisõigust ja võimalikke piiranguid tuleb esmalt vaadelda, mis põhimõtetele valimisõigus tugineb, st mis põhimõtet piirang võiks riivata. Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjoni 2002. aastal vastu võetud „Valimiste hea tava koodeks“¹⁶ on rõhutatud, et demokraatia jaoks on vajalik, et eksisteeriks kooskõla viie Euroopa valimispärandi põhimõttega - üldisus, ühetaolisus, vabadus, otsesus ja salajasus. Eesti õigussüsteemis on nimetatud Euroopa valimispärandi põhimõtted kajastatud PS § 60 lg-s 1 ja § 156 lg-s 1,

¹⁰ U. Lõhmus. Valimisliit ja valimisõigus. Juridica. Eriväljaanne, 2003, lk 27.

¹¹ RKPJKo 15.07.2002, 3-4-1-7-02, p 17.

¹² H. Kalmo, O. Kask (koostajad). PS Komm vlj § 57/5.

¹³ M. Ernits, Nele Parrest (koostajad). PS Komm vlj § 14/18.

¹⁴ H. Kalmo, O. Kask (koostajad). PS Komm vlj § 57/4.

¹⁵ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. Tallinn 1998.-

https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/pohiseaduse_3_peatukk_rahvas.pdf, II osa. 3 ptk. § 57

¹⁶ Venice Commission Code of Good Practice in Electoral Matters. The European Commission for Democracy through Law (“the Venice Commission”). Veneetsia 19.10.2002. -

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e), lk 13.

Riigikogu valimise seadus¹⁷ (edaspidi: *RKVS*) § 1 lg-s 2, Euroopa Parlamendi valimise seadus¹⁸ (edaspidi: *EPVS*) § 2 lg-s 2, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse¹⁹ (edaspidi: *KOVVS*) § 1 lg-s 1 ja rahvahääletuse seaduse²⁰ (edaspidi: *RaHS*) § 2 lg-s 1. Lisaks eelnimetatud põhimõtetele on Eesti valimissüsteemi silmas pidades kehtestatud ka proportsionaalsuse põhimõtte, mille eesmärgiks on tagada olukord, kus esinduskogu koosseis kajastab võimalikult tõepäraselt kogu valijaskonna poliitilisi tõekspidamisi.²¹

Vabade valimiste põhimõtte hõlmab aktiivse valimisõiguse puhul kahte aspekti: valija arvamuse vaba kujunemise ja selle arvamuse vaba väljendamine, s.o hääletusprotseduuri vabadus ja tulemuse täpne hindamine.²² Passiivset valimisõigust kaitseb valimisvabadus sel teel, et nõuab kandidaatide vabaks konkureerimiseks tingimuste loomist ja nende sõnavabaduse austamist valimiskampanias ning keelab sunni kandidaatide suhtes.²³ Vabade valimiste puhul on valimistel osalemine vabatahtlik ning vabatahtlik on ka valiku tegemine. Kedagi ei saa sundida valimistel osalema ega kellegi poolt hääletama, samuti ei tohi osalemisega või mitteosalemisega ning valikuga seonduda mingid sanktsioonid või eelised.²⁴

Otseste valimiste põhimõtte tähendab, et valija hääletab valimistel kandidaadi või kandidaatide nimekirja poolt vahetult, ilma vahendajateta.²⁵ Seega on keelatud valijameeste kasutamine, kuid lubatud on mandaatide jaotamine nimekirjade alusel.²⁶

Salajaste valimiste põhimõtte alusel välistatakse igasuguse kontrolli võimalus valijate tahteavalduse üle.²⁷

Valimiste ühetaolisuse põhimõtte, koosmõjus PS §-st 12 tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega, tähendab passiivse valimisõiguse puhul kõigile kandidaatidele võrdsete võimaluste tagamist nii valimistel kandideerimiseks kui ka valimisedu saavutamiseks. Proportsionaalse valimissüsteemi puhul tähendab see, et võrdsed kandideerimisvõimalused peavad olema erinevatel isikute gruppidel, kes soovivad esitada kandidaatide nimekirja.²⁸

¹⁷ Riigikogu valimise seadus. - RT I, 04.07.2017, 92

¹⁸ Euroopa Parlamendi valimise seadus¹. - RT I, 04.07.2017, 89

¹⁹ Kohaliku omavalitsuse volikogu seadus. – RT I, 17.11.2017, 7

²⁰ Rahvahääletuse seadus. – RT I, 04.07.2017, 91

²¹ PSJVKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05

²² V. Olle. Kohaliku omavalitsuse õigus II osa. Valimisõigus. Tallinn: Juura, 2015, lk 49

²³ *Ibid*, lk 54

²⁴ T. Annus. Riigiõigus. Tallinn: Juura, 2016, lk 61

²⁵ V. Olle. Kohaliku omavalitsuse õigus II osa, lk 71

²⁶ T. Annus. Riigiõigus, lk 65

²⁷ V. Olle. Kohaliku omavalitsuse õigus II osa, lk 71

²⁸ RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05

Valimiste ühetaolisuse põhimõtte nõuab eelkõige, et kõigil häältel oleks võrdne kaal, kusjuures probleeme tekitavad seejuures valimisõiguse arvukad üksikküsimused.²⁹

Üldiste valimiste põhimõtte tähendab eelkõige seda, et valimistel ei kohaldataks ei aktiivse ega passiivse valimisõiguse piiramiseks õigustamatuid tsensusi.³⁰ Valimiste üldisuse põhimõtte keelab, et riigi kodanike teatud grupilt võetakse valimisõigus ära poliitilistel, majanduslikel või sotsiaalsetel põhjustel.³¹ Seega viitab üldiste valimiste nõue rahva kõigi liikmete osalusõigusele.³² Üldine valimisõigus on modernse demokraatia võtmeelement ning on tähtis, et õigus hääletada ja hääletamiseks registreerimise menetlus ei oleks ebamõistlikult piiratud rassi, soo, usu, etnilise päritolu, mineviku või oleviku poliitiliste veendumuste, keele, kirjaoskuse, omandi või näiteks registreerimise tasu tõttu.³³ Hääleõiguse äravõtmine võib kahjustada demokraatiat, kuna seeläbi ei saa teatud piiratud õigustega inimgrupp saada esindatud.³⁴

Kinnipeetavate valimisõigusele kohalduvad piirangud kujutavad endast üldiste valimiste põhimõtte riivet. Samas ei tähenda valimisõiguse piirangute rakendamine automaatselt seda, et piirang on põhiseadusvastane. Nimelt tuleneb see asjaolust, et valimisõigus ei ole piiramatu põhiõigus.

Demokraatia põhimõtted ei takista subjektiivsete valimisõiguste mõistlikku piiramist. Näiteks on Riigikohus möönnud³⁵, et kuna üldiste valimiste põhimõtte on PS-s sõnastatud seaduse reservatsioonita, on sellest põhimõttest tulenevate õiguste riivamine lubatud, kui eksisteerib mõni põhiseaduslik väärtus, mida piiranguga kaitstakse ning kui piirang on vajalik demokraatlikus ühiskonnas. Nimetatud lahendis märkis Riigikohus, et poliitilise vastutuse tagamine kui põhiseaduslik väärtus ei ole siiski demokraatia põhimõttest tulenev primaarne väärtus, mis õigustaks piirangut kandideerimisõigusele (piirang takistas kohaliku omavalitsuse üksuse elanikel nimekirjade sõltumatut esitamist kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel). Riigikohus on ka nimetanud mõningaid põhiseaduslikke väärtuseid, millega võib õigustada põhiõiguste piiramist - ühiskonna õiglustunne, õiguskaitseüsteemi efektiivne toimimine, karistusotsuse seadusjõud, õiguskindlus ja õigusrahu.³⁶

²⁹ R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica eriväljaanne, 2001, lk 66.

³⁰ RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05

³¹ R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica eriväljaanne, 2001, lk 66.

³² T. Annus. Riigiõigus, lk 62

³³ The Venice Commission 2006, p 54.

³⁴ D. Archibugi, A. E. Benli. Claiming citizenship rights in Europe, lk 92.

³⁵ RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05

³⁶ RKÜKm 28.04.2004, 3-3-1-69-03

Näiteks on lubatud kehtestada kautsjon, et heidutada mittetõsiseid ühendusi ja üksikkandidaate, nõuda kandidaadi ülesseadmiseks teatavat arvu toetusallkirju.³⁷ Samuti on Riigikohtu hinnangul PS-ga kooskõlas KOVVSis sätestatud piirang seonduvalt elukohanõudega³⁸ ja ka KOVVSis sätestatud eesti keele valdamise üldine nõue³⁹ ning põhimõtteliselt on keeletsensus PS-ga kooskõlas ka Riigikokku kandideerimisel.⁴⁰

Vanusetsensus ning teovõime nõue tuleneb juba PS-st, kuna hääleõigus on isikuga seotud põhiõigus, mida ei saa teisele isikule üle anda ning mida iga selle omaja kasutab ise ja üksinda. Nimetatud piirangud tulenevad hääleõiguse olemusest ja sellest, et eeldatavasti ei ole alaealistel ning PS tähenduses teovõimetutel väljakujunenud ja selget arvamust või huvi ühiskonnaelu korralduse mõjutamiseks. Ülejäänud hääleõiguse piirangud ei tulene selle õiguse olemusest, vaid seonduvad pigem riigivõimu teostavate isikute ringi piiramisega funktsionaalsetel (legitimatsiooni) eesmärkidel.⁴¹ Üheks selliseks näiteks on käesolevas töös käsitletava kinnipeetavate valimisõigusele kohalduv piirang.

Üldine valimisõigus tähendab põhimõttena kõikide inimeste võrdsust hääletada ja kandideerida. Üldisele valimisõigusele võib ja samas ka peab kehtestama spetsiifilised tingimused. Veneetsia komisjoni kui Euroopa Nõukogu nõustaja konstitutsiooniõiguses⁴² juhiste kohaselt peaks nii hääletamis- kui ka kandideerimisõiguse teostamiseks olema seatud minimaalne vanusepiirang. Rahvuse osas on komisjon märkinud, et kodakondsuse tingimusi võib rakendada, kuid soovitatav on välismaalastele lubada hääletamisõigust teostada kohalikel valimistel, kui see on olnud isikute elukohaks kindla perioodi. Elukoha osas on komisjon märkinud, et nende kohta võib rakendada tingimusi, kusjuures kindla perioodiga piiritletud elukoha tingimus võib olla kodanikele rakendatud vaid kohalike ning piirkondlike valimiste korral ja nõutav periood ei tohi ületada 6 kuud ning sellest pikema perioodi kohaldamine on õigustatud vaid rahvuslike vähemuste kaitse eesmärgil. Hääletamis- ja kandideerimisõigus võib olla võimaldatud ka välismaal elavatele kodanikele.

Kokkuvõtlikult tähendab magistritöös käsitletav kinnipeetavate valimisõigus kahte erinevat õigust – aktiivset õigust ehk hääletamisõigust (sh õigus kandidaate esitada) ning passiivset õigust ehk kandideerimisõigust. Valimisõigus on küll põhiõigus, kuid mitte piiramatu põhiõigus. Kui kinnipeetavate valimisõigust piiratakse nende isikute staatuse tõttu, on tegu

³⁷ RKPSJKo 15.07.2002, 3-4-1-7-02

³⁸ RKPJKo 02.10.2013, 3-4-1-45-13

³⁹ PSJVKo 04.11.1998, 3-4-1-7-98

⁴⁰ RKPJKo 05.02.1998, 3-4-1-1-98

⁴¹ H. Kalmo, O. Kask (koostajad). PS Komm vlj § 57/7.

⁴² The Venice Commission 2002, lk 114

üldiste valimiste põhimõtte riivega. Riigikohus on möönnud⁴³, et kuna üldiste valimiste põhimõtte on PS-s sõnastatud seaduse reservatsioonita, on sellest põhimõttest tulenevate õiguste riivamine lubatud, kui eksisteerib mõni põhiseaduslik väärtus, mida piiranguga kaitstakse ning kui piirang on vajalik demokraatlikus ühiskonnas. Autor keskendub magistritöös mahu piiratuse tõttu kinnipeetavate hääleõigusele ning kinnipeetavate hääleõiguse piirangute puhul peab silmas pidama, et need piirangud ei tule hääleõiguse olemusest (nagu nt vanuse ning teovõime puhul), vaid seonduvad pigem riigivõimu teostavate isikute ringi piiramisega funktsionaalsetel (legitimatsiooni) eesmärkidel.⁴⁴ Järgnevalt analüüsib autor valimisõigust kui EIÕK-s tagatud õigust ning autori eesmärgiks on tuvastada, milles seisneb EIKi tõlgenduste kohaselt EIÕK protokoll nr 1 artiklis 3 sätestatud õigus ning kas üldse ja millistel tingimustel on EIKi hinnangul valimisõiguse piirang õiguspärane ja EIÕK-ga kooskõlas.

1.2. EIKi tõlgendus EIÕK protokoll nr 1 artiklile 3

EIÕK protokoll nr 1 artikli 3 alusel kohustuvad protokolliosalised mõistlike ajavahemike järel korraldama salajase hääletamisega vabu valimisi tingimustel, mis tagavad rahva vaba tahteavalduse seadusandja valimisel.⁴⁵ Sätte ettevalmistusmaterjalidest nähtub, et esialgses sõnastuses eksisteeris ka termin „üldine valimisõigus“, kuid see jäeti välja, mistõttu võib eeldada, et sätte koostajad ei soovinud seda õigust selliselt eraldi garanteerida.⁴⁶ Valimisõigust ei sätestatud EIÕK-i algteksti, vaid esimesse lisaprotokoll, kuna sel hetkel puudus piisav konsensus sätte vormi ja sisu osas. Riikide vahel eksisteeris vaidlus, kas on kombekohane sätestada valimisõigus eraldi inimõigusena ning mõne riigi hinnangul ei olnud see käsitletav traditsiooniliste inimõiguste valdkonnas. Sätete ettevalmistusmaterjalide kohaselt ei olnud üheselt selge, kas riigid soovisid sätestada täitmisele suunatud õiguse vabadele valimistele või oli tegu pelgalt üldise ja mitte täitmisele suunatud demokraatia säilimiseks vajava kohustuse märkimisega.⁴⁷

Algul tekkis Euroopa Inimõiguste Komisjonil EIÕK protokoll nr 1 artikli 3 tõlgendamisel raskusi. Komisjon väljendas mõnedes 1950-ndail ja 1960-ndail aastail tehtud otsustes arvamust,

⁴³ RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05

⁴⁴ H. Kalmo, O. Kask (koostajad). PS Komm vlj § 57/7.

⁴⁵ EIÕK protokoll nr 1 koostati 20. märtsil 1952 Pariisis. Enne parandatud eestikeelse tõlke avaldamist 2010. aastal oli artikli 3 sõnastuses väljendi „protokolliosalised kohustuvad korraldama“ asemel „kõrged lepinguosalisel kohustuvad läbi viima“.

⁴⁶ P. van Dijk, G. J. H. Hoof. Theory and Practice of the European Convention on Human Rights. Kluwer Law International, 1998, lk 659.

⁴⁷ D. Harris, M. O'Boyle, E. Bates, C. Buckley. Law of the European Convention on Human Rights. United Kingdom: Oxford University Press 2014, lk 920.

et säte ei garanteeri valimisõigust kui niisugust.⁴⁸ 1967. aastal märkis Euroopa Inimõiguste Komisjon, et säte sisaldab valimisõiguse põhimõtet ning inimgruppide hääletamisõiguse piirangu analüüsimisel peab tegema selgeks, kas see rikub rahva vaba tahteavalduse põhimõtet. Komisjon leidis nimetatud otsuses, et kinnipeetavate hääleõiguse piirang seda ei riku.⁴⁹

1974. aastal leidis Komisjon⁵⁰, et nimetatud artikkel 3 sätestab üldiste valimiste kohustuse, kuid see ei tähenda, et igal isikul on ilma ühegi reservatsioonita õigus valimistel osaleda. Komisjoni hinnangul võib teatud kindlaid isikute gruppe valimistel diskvalifitseerida, kui see ei toimu meelevaldselt. Komisjoni hinnangul võib vangistusse paigutatud ebaloojalsete isikute poliitiliste õiguste piirangu meetme eesmärgiks olla ennetada nimetatud isikute võimalust väärkasutada poliitilisi õigusi tulevikus, kuna teod, mis ohustavad avalikku turvalisust ja demokraatliku ühiskonna alustalasid peaks saama selliste meetmetega ära hoitud.

Kokkuvõtlikult möönis Komisjon 1970ndatel, et ta ei saa jääda enda varasema tõlgenduse juurde, kuna nii EIÕK preambula kui protokoll nr 1 artikli 5 alusel tuleb protokollis sätestatud õigusi kaitsta samade garantiidega, mis EIÕK-s eneses sisalduvad. Seetõttu tuleb tunnistada, et artikli 3 sõnastusest sõltumata on sellega sätestatud õigus oma olemuselt individuaalne õigus, kuna just see joon on EIÕKi kui terviku aluseks. Nimetatud sätte tõlgendamist võib vaadelda tüüpilise näitena süstemaatilisest lähenemisest, samuti on see näide teleoloogilisest tõlgendamisest, eesmärgiga jõuda õiguste täieliku ja tõhusa garanteerimiseni "effet utile" (kasulik mõju).⁵¹

Esmakordselt analüüsis EIK protokoll nr 1 artiklis 3 sisalduva valimisõiguse olemust kui sellist 1987. aastal kohtuasjas *Mathieu-Mohin ja Clerfayt vs. Belgia*⁵², mille sisuks oli kahe prantsuse keelt kõneleva isiku kaebus Flaami nõukogusse valimise peale. Kaebajate hinnangul rikkus kohustus anda parlamendivanne hollandi keeles prantsuse keelt kõnelevate valijate, kes soovisid hääletada prantsuse keelt kõnelevate kandidaatide poolt, valimisõigust. Nimetatud lahendis märkis kohus, et kuna fundamentaalseid inimõigusi ja – vabadusi on kõige parem tagada läbi tõhusa poliitilise demokraatia, on säte esmajärgulise tähtsusega, sest see väljendab demokraatia iseloomulikku põhimõtet ning see sisaldab subjektiivseid õigusi, kuid need õigused ei ole absoluutsed. Nimetatud juhul ei olnud hollandi keele tingimuse rakendamine

⁴⁸ J.A. Frowein. Euroopa inimõiguste konventsiooni tõlgendamine. Riigikohtu muud õigusalsed materjalid. - https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/dokumendid/euroopa_inimoiguste_konventsiooni_tolgendamine.pdf, lk 3.

⁴⁹ EIKomisjoni 06.10.1967 otsus nr 2728/66, *X vs. Saksamaa*.

⁵⁰ EIKomisjoni 19.12.1974 otsus nr 6573/74, *X vs. Holland*.

⁵¹ J.A. Frowein. Euroopa inimõiguste konventsiooni tõlgendamine, lk 3.

⁵² EIKo 02.03.1987 otsus nr 9267/81, *Mathieu-Mohin ja Clerfayt vs. Belgia*.

käsitletav EIÕK rikkumisena. EIK täpsustas, et liikmesriikidel on väga suur kaalutlusruum regulatsiooni kehtestamisel, kuid need siseriiklikud regulatsioonid peavad enda sisult olema kooskõlas artikli olemusega – eeskätt ei tohi piirang rikkuda valimisõiguse olemust ega muuta seda ebaefektiivseks, piirangul peab olema legitiimne eesmärk ning meede ei tohi olla ebaoproportsionaalne. EIÕK ei kohusta liikmesriiki valima kindlat poliitilist süsteemi, nagu seda näiteks on proportsionaalne valimissüsteem või majoritaarne valimine ühe ja kahe hääletussedeliga. EIK saab meetme proportsionaalsust hinnata kõnealuse riigi poliitilise evolutsiooni valguses. EIKi hinnangul oli märkimisväärne ka artikli unikaalne sõnastus, mille eesmärgiks oli anda muuhulgas riikidele kohustuse rakendada aktiivseid meetmeid selle asemel, et olla pelgalt mittesekkuv. EIK selgitas, et artiklis nimetatud tingimused, mis tagavad rahva vaba tahteavalduse seadusandja valimisel, tähendavad sisuliselt põhimõtet, et kõiki kodanikke koheldakse võrdselt nende valimisõiguse teostamisel ning tegu ei ole väljendusvabadusega. Märkimisväärne on, et nimetatud EIÕK artiklis 10 sisalduva väljendus- ja sõnavabadusele⁵³ on palju tuginetud just hääleõiguse piirangu vaidlustamiseks, kuid EIKi hinnangul ei taga see artikkel hääleõigust, seejuures ka mitte õigust iseendale kui kandidaadile häält anda⁵⁴ ning hääleõigus on tagatud vaid EIÕK protokoll nr 1 artiklis 3.

Piirangute analüüsimisel on EIK kohtuasjas *Hilbe vs. Liechtenstein*⁵⁵ märkinud, et valimisõiguse piirang seondub isiku elukohaga on kooskõlas EIÕK-ga. Kohus võttis nimetatud kohtuasjas eeskätt arvesse asjaolu, et mitteresideeruv kodanik ei pruugi olla riigi igapäevaste probleemidega kursis ning seadusandja otsustel on kõige suurem mõju resideeruvatele kodanikele. Kohtuasjas *Matthews vs. Ühendkuningriik*⁵⁶ leidis EIK aga, et EIÕK-i rikuti, kui Gibraltari elanik ei saanud Euroopa Parlamendi valimistel osaleda. EIK selgitas, et ELi õigusaktid moodustavad osa Gibraltari seadusandlusest ning valimisõiguse piirang kaebaja suhtes ei olnud seotud asjaoluga, et isik elas jurisdiktsioonist väljaspool. EIK rõhutas, et EIÕK ei garanteeri teoreetilisi ja illusoorseid õigusi, vaid praktilisi ja efektiivseid.

EIK on märkinud, et legitiimne eesmärk puudub valimisõiguse piirangul, kui seda rakendatakse pankrotistunud isikutele, kuivõrd meetme eesmärk on vaid nimetatud isikute alandamine ja noomimine maksejõuetuse tõttu, hoolimata sellest kas nad on kuriteo toime pannud.⁵⁷

⁵³ EIÕK artikli 10 lg 1 sätestab, et igaühel on õigus sõnavabadusele. See õigus kätkeb vabadust oma arvamusele ja vabadust saada ja levitada teavet ja mõtteid ilma võimude sekkumiseta ja sõltumata riigipiiridest. Käesolev artikkel ei takista riike nõudmast raadio-, televisiooni- või filmiettevtöte litsentseerimist.

⁵⁴ EIKomisjoni otsus 21.10.1998, 41090/98, *Baskauskaite vs Leedu*.

⁵⁵ EIKo 07.09.1999 otsus nr 31981/96, *Hilbe vs. Liechtenstein*.

⁵⁶ EIKSo 18.02.1999 otsus nr 24833/94, *Matthews vs. Ühendkuningriik*.

⁵⁷ EIKo 23.03.2006, 77955/01, *Campagnano vs. Itaalia*

1.2.1. Kinnipeetavate hääleõiguse problemaatika

Järgnevalt toob autor välja valiku EIKi lahenditest seonduvalt konkreetset kinnipeetavate hääletamisõiguse piirangutega. Autori hinnangul kirjeldavad väljatoodud lahendid EIKi seisukohti ning ka EIKi praktika väljakujunemist, mis ei ole olnud läbinisti järjepidev.

Kinnipeetavate valimisõiguse olemus ning selle riive võimalikkus analüüsiti EIKi poolt esmakordselt süvitsi läbi 2005. aastal kuulsaks saanud kohtuasjas *Hirst vs Ühendkuningriik*.⁵⁸ Kaebaja oli Ühendkuningriigis tapmise eest süüdi mõistetud ja eluks ajaks vangistusse mõistetud. Ühendkuningriigi seadusandluse kohaselt oli kõikidel kinnipeetavatel üldine blanketne valimisõiguse keeld.

EIK märkis, et kuigi EIÕK protokoll nr 1 artikli 3 sõnastus erineb teistest EIÕK-s nimetatud õigustest, kuivõrd seda on väljendatud kui liikmesriikide kohustust ning mitte otseselt kellegi õigust ega vabadust, on siiski tegu individuaalse õigusega. Arvestades artikli koostamisel väljendatud ja tervet EIÕK-i, tõlgendas kohus seda kui garanteeritud õigust valida ja õigust olla valitud. Kohtu hinnangul ei ole 21. sajandil hääletamisõigus lihtsalt privileeg, vaid õigus. Iga valimisõiguse alahindamine või nõrgendamine võib õhnestada demokraatlikku süsteemi, mistõttu ei tohi piiranguid kergekäeliselt või juhuslikult rakendada. EIK toonitas ka, et oleks mõeldamatu kui kinnipeetavalt võetaks ära kõik enda EIÕK-s tagatud õigused (näiteks õigus eraelu puutumatusele, õigus abielluda jpt) vaid kinnipeetava staatuse tõttu. Tolerantsus ja sallivus on demokraatliku ühiskonna iseloomulikud tunnused ning kinnipeetavate hääleõiguse automaatse äravõtmise põhjenduseks ei saa vaid olla püüd mitte solvata avalikku arvamust.

Nimetatud lahendi tegemise ajaks oli juba EIKi praktika sedastanud, et valimisõigus ei ole absoluutne ning liikmesriikidel on väga lai kaalutusõigus otsustamiseks, kas ja kuidas nad seda piiravad. Samas oli see kohtuasi esimene omalaadne, kus vaidluse all oli kinnipeetavate kui isikute grupi valimisõiguse üldine, automaatne ja täielik piirang. Kohtu hinnangul tuli kinnipeetavate piirangute hindamisel esmalt meeles pidada, et kui isikult on võetud vabadus, ei tähenda see automaatselt, et ta kaotab ka teiste EIÕK-ga tagatud põhiõiguste kaitse.

Üldise ja automaatse piirangu legitiimne eesmärk oli liikmesriigi sõnul kuritegevuse ennetamine, seaduserikkuja karistamine, kodaniku vastutustunde suurendamine ja õigusriigi austamine võttes isikult ühiskonnas kehtivate reeglite rikkumisel ära sõnaõiguse, kuna nad on justkui rikkunud ühiskonnaga sõlmitud lepingut. Arvestades, et EIÕK ei sätesta mitte ühtegi

⁵⁸ EIKSo 06.10.2005, 74025/01, *Hirst vs. Ühendkuningriik*, number 2

legitiimset eesmärki valimisõiguse piiramiseks ning annab seejuures liikmesriikidele tulenevalt nende ajaloolistest, poliitilistest ja kultuurilistest eripäradest väga laia otsustusõiguse valimiste korraldamiseks, on arusaadav, et erinevate piirangute jaoks on seetõttu väga palju erinevaid eesmärke. Autor nõustub EIK märkusega sellest, et kõne all olev blanketne valimisõiguse keeld üksinda ei pruugi olla liikmesriigi poolt väljatoodud eesmärkide saavutamiseks efektiivne ja usutav. EIKi otsuseid on ka kritiseeritud selles osas, et neis puuduvad põhjendused, kuidas liikmesriikide poolt väljatoodud legitiimsed eesmärgid läbi meetme saavutatakse. EIKi poolne teguviis liikmesriikide mainitud legitiimsete eesmärkide asemel rohkem proportsionaalsusele keskenduda on arusaadav, kuna temaatika on poliitiliselt väga tundlik.⁵⁹

Blanketse piirangu proportsionaalsuse hindamisel analüüsis kohus meetme seost konkreetse subjekti karistuse ja asjaolude vahel. EIK leidis, et kuna kohtulahendi tegemise ajal puudutas meede liikmesriigi 48 000 kinnipeetavat, oli tegu märkimisväärselt suure hulga inimestega. EIK märkis ka, et kinnipeetavatele määratud karistused olid väga erinevad – nende seas oli nii eluaegset vangistust kandvaid isikuid, kui ka neid, kellele oli vangistuseks vaid päev. Samuti olid kinnipeetavate poolt toime pandud süüteod väga erineva raskusastmega. Ühendkuningriigi kohtud meetme rakendamist eraldi ei otsustanud, vaid see rakendus automaatselt kõigile kinnipeetavatele. Kui kinnipeetavad meetme kohaldamist vaidlustasid, ei analüüsinud liikmesriigi kohtud meetme proportsionaalsust konkreetsete kaebajate suhtes, vaid lihtsalt tõdesid selle olemasolu ja kohaldumist. EIK toonitas, et hääleõiguse äravõtmise meedet ei saa kohaldada kergemeelselt ning proportsionaalsuspõhimõtte kohustab omama eristatavat ja piisavat seost karistuse ja tegevuse ning karistatava vahel. Kuna liikmesriigis nimetatud side puudus, tuvastas EIK üldise, automaatse ja ühesuguse valimisõiguse piirangu ebaproportsionaalsuse. EIKi hinnangul ületas sellise blanketse piirangu kehtestamine liikmesriigi lubatavat hindamispädevust, olgu see nii ulatuslik kui tahes.

EIK märkis, et kuigi Ühendkuningriigi hinnangul tuleneb piirang nende ajaloolisest tavast ja on justkui lisakaristus kuriteo toimepanijale, ei tohiks see osaks langeda kõigile kinnipeetavaile. EIK ei välistanud piirangute kehtestamist iseenesest, vaid märkis, et piiranguil peab olema legitiimne eesmärk ja nad peavad olema proportsionaalsed. Kuigi EIK põhines rikkumise tuvastamisel meetme ebaproportsionaalsusele, viitas kohus faktiliste asjaolude juures ka Veneetsia Komisjoni⁶⁰ soovitudele kui asjakohasele rahvusvahelisele materjalile. Komisjoni soovitude kohaselt saab hääletamisõiguse ja kandideerimisõiguse äravõtmine toimuda ainult kui esinevad kõik järgnevad tingimused - sellel on seaduslik alus, see on kooskõlas

⁵⁹ D. Harris, M. O'Boyle, E. Bates, C. Buckley, lk 933.

⁶⁰ The Venice Commission 2002, lk 5

proportsionaalsuse põhimõttega, õiguse äravõtmine peab baseeruma teovõimetusel või raske teo eest kriminaalkorras süüdimõistmisel ning õiguste äravõtmine peab toimuma sellesisulise kohtuotsusega.

Kuigi EIK tuvastas EIÕK rikkumise, ei rahuldanud ta kaebajate esitatud hüvitamise nõuet, kuna leidis, et rikkumise tuvastamine iseenesest on kaebajate jaoks õiglane tulemus. Autor märgib, et EIK ei ole enda praktikat EIÕK protokolli nr 1 artikli 3 rikkumise tuvastamisele järgneva hüvitamise nõude lahendamisel muutnud.

Peale 2005. aastal *Hirst vs. Ühendkuningriik*⁶¹ kohtuasjas tehtud otsust suurenes kinnipeetavate poolt esitatavate valimisõigust puudutavate kaebuste arv ning EIK juhendus neis eelnimetatud otsusest, nimetades seda Hirsti testiks. Hirsti testi kohaldas EIK ka mitte üksnes blanketse valimisõiguse keelu analüüsimisel, vaid ka valimisõiguse tingimuslike piirangute puhul.

Näiteks kohtuasjas *Frodl vs. Austria*⁶² oli kaebaja Austrias tapmise eest süüdi mõistetud ning Austria seadusandluse alusel oli kinnipeetavatel, kellel on mõistetud tahtliku kuriteo eest vangistust üle ühe aasta, keelatud vangistuse ajal hääletada. Piirangu legitiimseks eesmärgiks oli sarnaselt Hirsti kohtuasjas nimetatuga kuritegevuse ennetamine, kodaniku vastutustunde suurendamine ning õigusriigi austamine. Kuigi Austrias rakendatav piirang oli Hirsti kohtuasjaga võrreldes konkreetne ning mitte kõigile kinnipeetavatel kohalduv (eelduseks tahtliku teo toimepanemine ning üle aastase vangistuse mõistmine), leidis kohus siiski, et tegu on EIÕK rikkumisega. Kohus leidis, et hääleõiguse äravõtmine peab toimuma kohtuniku poolt, kes võtab arvesse asjassepuutuvad asjaolud ning selleks peab esinema põhjuslik seos toimepandud teo ning valimiste ja demokraatlike institutsioonidega. Kohtu hinnangul ei järgitud proportsionaalsuse põhimõtet leidmaks põhjuslikku seost hääleõiguse äravõtmise ja isiku asjaolude vahel. Kohtu arvates oli nende kriteeriumite eesmärk teha hääleõiguse äravõtmisest isegi kinnipeetavate puhul pigem erand, kuna igal valimisõiguse piirangul peaks olema individuaalne põhjendus.

Autor märgib, et kuigi EIK muutis enda praktikat peale *Frodl vs. Austria*⁶³ otsuse tegemist kohtuotsusega hääleõiguse äravõtmise kui kohustusliku eelduse osas, on püsima jäänud otsuses läbiv põhimõte – kinnipeetavatele rakenduv hääletamisõiguse keeld peaks olema erand. Kuna EIK võttis arvesse liikmesriikide demokraatlike traditsioonide erinevusi, ei pakkunud ta välja piirangute „õigeid“ ega „lõplikke“ variante.

⁶¹ EIKSo 06.10.2005, 74025/01, *Hirst vs. Ühendkuningriik*, number 2

⁶² EIKo 08.04.2010 otsus nr 20201/04, *Frodl vs. Austria*

⁶³ *Ibid*

EIK ei ole enda praktikas olnud EIÕK protokoll nr 1 artikli 3 sisustamisel järjepidev. *Scoppola vs. Itaalia* kohtuasi näitab ehedalt EIKi seisukohtade muutumist ühe kohtuasja raames ning ka võrreldes varasema praktikaga. Nimetatud kohtuasjas oli kaebaja Itaalias süüdi mõistetud mõrva, mõrvakatse, pereliikmete väärkohtlemise ja relva ebaseadusliku omamise eest ning talle oli mõistetud eluaegne vangistus. Itaalia seadusandluse kohaselt tõi vangistus kaasa keelu töötada avalikus sektoris ning viimane piirang tähendas ka valimisõigusest ilmajäämist. Avaliku teenistuse keeld võis olla ajutine (5 aasta pikkune keeld, kui vangistus on kolm aastat või rohkem) või alaline (kui vangistus on viis aastat või rohkem). Teatud kuriteo toimepanekul on avaliku teenistuse keeld ning seeläbi valimisõigusest ilmajäämine spetsiifiliselt sätestatud (nt avaliku teenistuja poolt avaliku raha omastamine). EIKi 7-liikmeline koda otsustas 18.01.2011⁶⁴, et EIÕK protokoll nr 1 artiklit 3 oli rikutud, korrates EIKi praktikas väljendatud seisukohta, et absoluutne valimiskeeld vangistuse ajal on EIÕK-ga vastuolus ning valimisõiguse piirangu peab otsustama kohus ja see peab olema põhjendatud, st sõltuma kuriteost, mille eest isikule vangistus on mõistetud.

EIK suuskoda tegi samas asjas 22.05.2012 aga otsuse⁶⁵ leides erinevalt koja seisukohast, et kuna Itaalias ei kaasnud valimisõigusest ilmajäämine automaatselt ja mehhaaniliselt koos süüdimõistmisega, siis erineb see asi *Hirst vs. Ühendkuningriik*⁶⁶ ning *Frodl vs. Austria*⁶⁷ kohtuasjadest. EIK märkis, et Itaalia seadusandluses oli valimisõigusest ilmajäämine seotud konkreetse teo asjaoludega, eelkõige mõistetud vangistuse kestusega ning kinnipeetavatel oli hea käitumise korral võimalik teatud aja möödudes taastada valimisõigus. Oluline on, et EIK rõhutas riikide kaalutlusõigust valida, kas valimisõiguse äravõtmist otsustab kohus ise hinnates selle proportsionaalsust konkreetse isiku suhtes või sätestab seadusandluses sätted, mis sisaldaksid tingimused valimisõiguse piiramiseks. Viimasel juhul on seadusandja pädevuses võistlevaid huvisid kaaluda vältimaks üldiste, automaatsete ja mittediskrimineerivate valimisõiguste piirangute keeldu. Itaalia seadusandluses oli valimisõigusest ilmajäämine sõltuv konkreetsest toimepandud kuriteost (selle iseloomust ning raskusest) ja ka vangistusse mõistetud ajast, mistõttu ei olnud tegu üldise ja automaatse piiranguga. Samuti oli EIKi hinnangul eriti tähtis asjaolu, et kinnipeetavatel oli võimalik kolme aasta möödumisel pärast põhikaristuse kandmist ja tingimusel, et tõendatakse tegelik ja pidev hea käitumine, esitada taotlus valimisõiguse taastamiseks, mistõttu ei olnud Itaalias rakenduvad piirangud jäigad. Eelneva alusel leidis EIK, et hääletamisõigusele kohalduv piirang ei

⁶⁴ EIKo 18.01.2011 otsus nr 126/05, *Scoppola vs. Itaalia*

⁶⁵ EIKSo 22.05.2012 otsus nr 126/05, *Scoppola vs. Itaalia, number 3*

⁶⁶ EIKSo 06.10.2005, 74025/01, *Hirst vs. Ühendkuningriik, number 2*

⁶⁷ EIKo 08.04.2010 otsus nr 20201/04, *Frodl vs. Austria*

tõkestanud inimeste vabat valikut seadusandja valimisel EIÕK mõistes. Samuti märkis kohus, et valimisprotseduuri, mille eesmärk oli läbi üldiste valimiste selgitada välja inimeste tahe, terviklikkus ja efektiivsus, säilis ka piirangute kohaldamisel. Kokkuvõtvalt otsustas kohus eeltoodule tuginedes, et kuigi kaebaja puhul ei võetud valimisõigust ära *ad hoc* kohtuotsuse alusel, ei olnud tegu EIÕK rikkumisega.

Nimetatud otsuses väljendatud uudne seisukoht, et valimisõiguse äravõtmine ei pea toimuma vaid *ad hoc* kohtuotsuse alusel, muutis seega EIKi varasemat praktikat (eeskätt *Frodl vs. Austria*⁶⁸). Samuti eiras kõnealune EIKi seisukoht Veneetsia Komisjoni 2002. aasta soovitus⁶⁹, et poliitiliste õiguste äravõtmine peaks toimuma kohtuotsuse alusel.

Peale kohtuasjas *Hirst vs. Ühendkuningriik*⁷⁰ otsuse tegemist 2005. aastal saabus EIKile tohutul hulgal kaebuseid Ühendkuningriigi vastu samal alusel. Kuna Ühendkuningriik ei olnud senini seadusandlust muutnud ning endiselt kehtis liikmesriigis blanketne hääletamiskeeld, mille EIK oli juba kord EIÕK rikkumisena tuvastanud, algatas EIK kohtuasjas *Greens ja M.T. vs. Ühendkuningriik* piloototsuse menetluse ning tegi 23.11.2010 piloototsuse⁷¹. Piloototsused (või juhtotsused) on näide EIKi *de facto* toimimisest Euroopa inimõiguste ja vabaduste kaitse konstitutsioonikohtuna. Need on otsused, mis on mõeldud esile tooma ja lahendama liikmesriikides ilmnenuid süsteemseid-struktuurilisi probleeme, mis on põhjuseks paljudele samatüübilistele ning samadest riigisisestest lahendamata probleemidest lähtuvatele kaebustele. Idee on, et EIK võtab ette situatsiooni komplekse hindamise ning identifitseerib süsteemsed probleemid riigi seadusandluses, haldus- ja kohtupraktikas. Leidnud rikkumise, teeb EIK riigile ettepaneku need kõrvaldada ning rakendada teatud üldmeetmeid olukorra parandamiseks.⁷²

Piloototsuse tegemise hetkeks oli kohtu poolt tuvastatud, et Ühendkuningriigis oli 70 000 kinnipeetavat, keda blanketne valimiskeeld mõjutas ning EIK-ile oli esitatud märkimisväärne arv kaebusi, mis tulenesid samast põhjusest ning mille puhul kaebuses esitatud väited viitasid EIÕK protokollis nr 1 artikli 3 rikkumisele seonduvalt Ühendkuningriigi saamatusest täita tema suhtes 2005. aastal tehtud otsust. EIK kohustas esmakordselt kinnipeetavate valimisõigust puudutavas kohtuasjas liikmesriiki esitama 6 kuu jooksul otsuse jõustumisest eelnõu siseriikliku seadusandluse muutmiseks saavutamaks kooskõla EIÕK-ga. Lisaks kohustas EIK liikmesriiki vastavad muudatused vastu võtma Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee (edaspidi:

⁶⁸ EIKo 08.04.2010 otsus nr 20201/04, *Frodl vs. Austria*

⁶⁹ The Venice Commission 2002, lk 6.

⁷⁰ EIKSo 06.10.2005, 74025/01, *Hirst vs. Ühendkuningriik, number 2*

⁷¹ EIKo 23.11.2010 otsus nr 60041/08 and 60054/08, *Greens ja M.T. vs. Ühendkuningriik*

⁷² R. Maruste. Arengusuunad inimõiguste kohtuliku kaitse Euroopa õiguses. – Juridica V/2010, lk 375.

EN Ministrite Komitee) poolt määratud tähtajal. Kohus otsustas lõpetada piloototsuse tegemise ajaks registreeritud kaebuste edasise menetlemise. Otsus jõustus 11.04.2011, kui EIK otsustas seda mitte arutada suurkoja menetluses. Samuti otsustas EIK anda Ühendkuningriigile lisaiega piloototsuse täitmiseks peale *Scoppola vs. Itaalia* suurkoja tegemist 2012. aastal.

Märkimisväärne on, et EN Ministrite Komitee kui EIKi lahendite täideviimise osas järelevalvepädevust omav organ, tervitas 2014. aastal piloototsuse menetlemise raames Ühendkuningriigi poolt tehtud ettepanekut kehtestada liikmesriigis piirang selliselt, et kinnipeetavatel, kellel on vangistust aasta ja alla selle, on hääletamisõigus valimistel ning kinnipeetavatel, kellel on vangistust üle aasta, nimetatud hääletamisõigust ei ole.⁷³ Ühendkuningriik piloototsuses sätestatud kohustusi ei täitnud, mistõttu tuvastas EIK mitmeid kordi veel Ühendkuningriigi osas EIÕK rikkumise. Näiteks kohtuotsuses *Firth jt vs. Ühendkuningriik*⁷⁴ märkis kohus, et kuigi Ühendkuningriigi edastatud info alusel tegeletakse probleemiga, ei ole senini õigusakte muudetud, mistõttu on tegu EIÕK rikkumisega. Samasugustele järeldustele on EIK jõudnud ka 10.02.2015 otsuses⁷⁵ 1015 kaebaja osas ning kõige värskemas 30.06.2016 otsuses⁷⁶ 22 kaebaja osas.

EN Ministrite Komitee⁷⁷ väljendas 07.12.2017 rahuolu Ühendkuningriigi ettepaneku üle, mille alusel muudetakse piirangut kinnipeetavate suhtes, kes on ennetähtaegselt vabastatud ja kellel on elukohast lahkumise piirang ning märkis ka, et liikmesriikide laia otsustusõigust arvesse võttes vastavad väljapakutud meetmed EIKi seisukohtadele. Kuna magistritöö valmimise seisuga ei ole Ühendkuningriik muudatusi sisse viinud ning piloototsuse menetlus ei ole lõppenud, ei saa autori hinnangul asuda lõplikule seisukohale, missugune kinnipeetavate hääleõiguse piirang Ühendkuningriigis oleks EIÕK-ga kooskõlas.

EIK on enda praktikas käsitlenud ka olukordi, kus absoluutne ja üldine valimiskeeld on isegi veel karmim ning kaugele ulatavum, kui näiteks Ühendkuningriigis. Näiteks kohtuasjas *Söyler vs Türgi*⁷⁸ oli kaebaja mõistetud Türgis süüdi katmata tšekkide esitamise pärast ning ei saanud valida 2007. aastal, olles vanglas kinnipeetav ega ka 2011. aastal, kui oli tingimisi vabastatud. Kohus leidis, et tegu on EIÕK rikkumisega, kuna Türgi seadusandluse järgi oli kinnipeetavate valimiskeeld automaatne ja üldine ning ei võtnud arvesse teo ulatust ega olemust, karistuse

⁷³ Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 06.03.2016 kohtumise nr 1193 otsus nr 1193/28.

[http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec\(2014\)1193/28](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec(2014)1193/28)

⁷⁴ EIKo 12.08.2014. a otsus nr 47784/09 jt, *Firth jt vs. Ühendkuningriik*.

⁷⁵ EIKo 10.02.2015 otsus nr 51987/08 jt, *McHugh jt vs Ühendkuningriik*.

⁷⁶ EIKo 30.06.2016 otsus nr 44473/14 jt, *Millbank jt vs Ühendkuningriik*.

⁷⁷ Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 07.12.2017 kohtumise nr 1302 otsus nr 1302/H46-39.

[http://hudoc.exec.coe.int/ENG#%7B%22EXECIdentifier%22%3A%22CM/Del/Dec\(2017\)1302/H46-39E%22%7D](http://hudoc.exec.coe.int/ENG#%7B%22EXECIdentifier%22%3A%22CM/Del/Dec(2017)1302/H46-39E%22%7D)

⁷⁸ EIKo 17.09.2013 otsus nr 29411/07, *Söyler vs Türgi*.

pikkust ega isiku individuaalseid asjaolusid. Nimetatud keeld ulatus ka isikutele, kes olid tingimisi vabastatud ning kes ei kvalifitseerinud enam kinnipeetavateks. Valimisõiguse piirang lõppes alles ajal, kui saabus esialgselt mõistetud karistuse kandmise tähtaeg.

EIK on rõhutanud ka, et liikmesriikide õigustavad argumendid, mille alusel isiku valimisõigus taastub vangist vabanemisel, ei ole argumendid EIÕK protokoll 1 artikkel 3 mõistes ning ei õigusta üldise ja absoluutsete piirangute kehtestamist.⁷⁹ Samuti on EIK märkinud, et absoluutsete piirangute kehtestamist ei õigusta ka väide, et kinnipeetavate valimisõiguse piirang tuleneb otsesõnu siseriiklikust PS-st nii nagu see on reguleeritud Venemaal.⁸⁰ Kohus on ka tõdenud, et hääleõiguse piirangu sidumine vaid sellega, kas isik pani teo toime tahtlikult, ei ole samuti piisav õigustus piirangu kohtaldamiseks.⁸¹

1.2.2. Kandideerimise erand

EIK on enda praktikas märkinud, et kaebuste arv väidetava EIÕK protokoll nr 1 artikli 3 rikkumisega seonduvalt kandideerimisõiguse piiranguga, on märkimisväärselt väiksem kui kaebuste arv seonduvalt hääletamisõiguse piiranguga.⁸²

Kandideerimisõigus kui demokraatlikule ühiskonnale omane õigus oleks illusoorne, kui sellele saaks omavoliliselt piiranguid seada.⁸³ Samas tuleb silmas pidada, et Veneetsia komisjoni 2006. aasta raporti⁸⁴ kohaselt ei pruugi kohane olla olukord, kus kandideerimisõiguse teostamisele ei ole üldse tingimusi seatud. Komisjoni raporti alusel peaksid demokraatliku korra tagamiseks eksisteerima kandideerimisõigusele teatud piirangud, mistõttu oli komisjoni jaoks murettekitav olukord, kus 2005. aastal endise Jugoslaavia Madekoonia Vabariigi kohalikel valimistel sai kandideerida linnapea, kes oli mõistetud suures ulatuses varguse eest 4 aastaks vangistusse.

Võrreldes kandideerimis- ja hääletamisõigust, tuleb tõdeda, et EIKi praktika kohaselt ei tohi ka kandideerimisõiguse piirangud rikkuda valimisõiguse olemust ega muuta seda ebaefektiivseks, piirangutel peab olema legitiimne eesmärk ning meede ei tohi olla ebaoproportsionaalne.⁸⁵ Näiteks on EIK kohtuasjas *Glimmerveen ja Hagenbeek vs. Holland*⁸⁶ leidnud, et riik võib

⁷⁹ EIKo 21.06.2016 tsus nr 63849/09, *Kulinski ja Sabev vs. Bulgaaria*.

⁸⁰ EIKo 04.07.2013 otsus nr 11157/04 ja 15162/05, *Anchugov ja Gladkov vs. Venemaa*.

⁸¹ EIKo 17.09.2013 otsus nr 29411/07, *Söyler vs. Türgi*.

⁸² EIKSo 16.03.2006 otsus nr 58278/00, *Ždanoka vs. Läti*.

⁸³ EIKo 09.04.2002 otsus nr 46726/99, *Podkolzina vs. Läti*.

⁸⁴ Report on electoral law and electoral administration in Europe. The European Commission for Democracy through Law ("the Venice Commission"). Strasbourg 12.06.2006.-

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2006\)018-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2006)018-e) , p 79.

⁸⁵ EIKo 02.03.1987 otsus nr 9267/81, *Mathieu-Mohin ja Clerfayt vs. Belgia*.

⁸⁶ EIKomisjoni 11.10.1979 otsus nr 8348/78 ja 8406/78, *Glimmerveen ja Hagenbeek vs. Holland*.

kehtestada kandideerimisel tingimusi, mille alusel isikud, kelle tegevus võib kahjustada demokraatiat, ei saa kandideerida. Nimetatud kohtuasjas olid kaebajad seotud rassismiorganisatsiooniga, mis oli Hollandis keelatud vastuolu tõttu avaliku korra ja hea moraalityavaga.

Kohtuasjas *Etxeberria jt vs. Hispaania*⁸⁷ märkis EIK, et kandideerimisõiguse piirang on proportsionaalne kaebajate suhtes, kes olid kuulunud erakondadesse, mis olid vägivaldsuse ja terroriorganisatsiooni pooldamise tõttu illegaalseks kuulutatud, kuna võis eeldada, et kaebajad jätkavad illegaalseks kuulutatud erakondade tegevusi. Kohus rõhutas, et liikmesriigi kohus oli iga kaebaja osas eelnimetatu asjaolu eraldi kindlaks teinud ning liikmesriik oli suutnud tõendada, et piirang ei laienenud kõikidele separatistlike kandidaatidele ning seetõttu ei rikkunud see ka rahva vaba tahteavalduse teostamise põhimõtet.

Kohtuasjas *Ždanoka vs. Läti*⁸⁸ rõhutas kohus, et riikidel on märkimisväärne otsustusõigus kehtestada tingimused, mis peavad olema täidetud seadusandlikule kohale kandideerides ning sel kohal olles. Kohtu hinnangul on ta kandideerimisele rakenduvate piirangute hindamisel võrreldes hääletamisõiguse piirangutega tagasihoidlikum ning tal on kohustus kandideerimisele rakenduvate tingimuste analüüsimisel arvestada riikide poliitilist evolutsiooni. EIKi hinnangul võib kandideerimisõigusele seada rangemaid piiranguid, kui hääletamisõigusele. Kohtu poolt teostatav test on aktiivse õiguse piirangute proportsionaalsuse hindamisel palju laialdasem ning passiivse testi puhul kohus saab lihtsalt kontrollida, kas siseriiklikus menetluses isiku kandideerimise välistamiseks on kasutatud omavoli. Nimetatud kohtuasjas oli kaebaja hinnangul rikutud EIÕK protokoll nr 1 artiklit 3, kuna tal ei võimaldatud kandideerida Läti parlamenti, aktiivse osalemise tõttu nõukogude liidu kommunistlikus parteis peale 1991. aastat. EIKi hinnangul ei olnud tegu EIÕK rikkumisega, kuna piirang oli kooskõlas õigusriigi ja EIÕK põhimõtetega, eeskätt riigi iseseisvuse, demokraatia ja rahvusliku julgeoleku kaitsmisega. Kohus rõhutas ka, et seesuguse piirangu rakendamist peab Läti parlament ajas pidevalt analüüsima, kuna aja möödudes ning iseseisva Läti arengut arvesse võttes, ei pruugi legitiimsed eesmärgid enam samad olla.

Leedu presidendi kaebuse arutamisel märkis EIK, et lähtub kandideerimispiirangute proportsionaalsuse hindamisel seejuures kahest faktorist – kas piirangul on ajaline limiit ning kas esineb menetlus piirangu rakendumise uuesti läbi vaatamiseks.⁸⁹

⁸⁷ EIKo 30.06.2009 nr 35579/03 jt, *Etxeberria jt vs. Hispaania*.

⁸⁸ EIKSo 16.03.2006 otsus nr 58278/00, *Ždanoka vs. Läti*.

⁸⁹ EIKSo 06.01.2011 otsus nr 34932/04, *Paksas vs. Leedu*.

Kokkuvõtlikult võib EIKi hinnangul seada kandideerimisõigusele rangemaid piiranguid kui hääletamisõigusele, kuna riikidel on suur otsustusõigus kehtestada tingimused, mis peavad olema täidetud seadusandlikule kohale kandideerides ning sel kohal olles. Kohtu hinnangul on ta kandideerimisele rakenduvate piirangute hindamisel võrreldes hääletamisõiguse piirangutega tagasihoidlikum ning tal on kohustus kandideerimisele rakenduvate tingimuste analüüsimisel arvestada riikide poliitilist evolutsiooni.

Magistritöö teema kohast kinnipeetavate valimisõiguse problemaatikat kandideerimisõiguse puhul ei eksisteeri. EIK ei ole enda praktikas analüüsinud kinnipeetavate kandideerimisõiguse piiranguid ega tuvastanud ka EIÕK rikkumisi. Nimetatud põhjusel ja magistritöö mahu piiratuse tõttu autor kinnipeetavate kandideerimisõiguse problemaatikat järgnevalt ei käsitle. Samas märgib autor, et kuna kandideerimisõigusele võib seada rangemaid piiranguid, ei ole kinnipeetavate kandideerimisõiguse piirangute näol ilmselt tegu EIÕK rikkumisega. Autor juhib tähelepanu, et EIK ei tuvastanud kandideerimisõiguse rikkumisena olukorda, kus vabaduses viibival isikul ei olnud võimalik kandideerida umbes 15 aastat tagasi toime pandud tegude tõttu. Autori hinnangul on kinnipeetavate kandideerimisõiguse piiramisel rohkem legitiimseid eesmärke kui neid on hääletamisõiguse piiramisel. Näiteks on üheks selliseks eesmärgiks hoida võimutasandilt eemal isikud, kes on võimu kuritarvitanud või pannud toime mõne kuriteo. Samuti võib eesmärgiks olla efektiivne ja toimiv esinduskogu, mida ei ole võimalik saavutada, kui kinnipeetav ei saa vanglas tööd teha.

1.2.3. Kohalike omavalitsuste valimiste erand

Seonduvalt EIÕK protokoli nr 1 artikli 3 kohaldamisalaga, on EIK leidnud, et mitte kõik liikmesriigis toimuvad valimised ei kvalifitseeru seadusandja valimisteks EIÕK mõistes. EIÕK-ga tagatud õiguste kaitseks tuleb analüüsida sisuliselt, mida ja milleks valitakse ning järeldusi ei saa teha pelgalt valimistele pandud nimest.

Analüüsides kohalike omavalitsuste valimisi märkis EIK näiteks kohtuasjas *McLean ja Cole vs. Ühendkuningriik*⁹⁰, et EIÕK protokoli nr 1 artikli 3 kohaldamisala ei ole piiratud üksnes riigi parlamendiga ning seda tuleb tõlgendada lahtuvalt valitava organi rollist riigi struktuuris. Ühendkuningriigi kohaliku omavalitsuse üksused ei ole osaks seadusandlusest, kuna Ühendkuningriigi kohaliku omavalitsuse üksuste seadusandlik pädevus on piiratud ja nende õigusaktid kehtivad üksnes selle kohaliku omavalitsuse territooriumil, nende ülesanded on peamiselt halduslikud ja puudutavad kohalike teenuste korraldamist ja tagamist. Seetõttu

⁹⁰ EIKo 11.06.2013 otsus nr 12626/13 ja 2522/12, *McLean ja Cole vs. Ühendkuningriik*.

tunnistas kohus kinnipeetavatest kaebajate asjakohased kaebused *ratione materiae* põhimõtte alusel vastuvõetamatuteks.

Kohtuasjas *Mólka vs. Poola*⁹¹ lisas EIK, et kohalikele omavalitsustele antud õigusaktide andmise pädevust tuleb eristada seadusandlikust võimust ning seadusandliku võimu mõiste sisustamisel saab kohus eeskätt lähtuda riigi PS-st. Nimetatud kohtuasjas jõudis EIK järeldusele, et kuna Poola on unitaariik, kus seadusandlikku võimu teostab kahekojaline parlament, ei ole kohalike omavalitsuste valimised seadusandja valimised EIÕK mõistes. Föderaalriikide puhul on seadusandja valimistena käsitletud kohalike parlamentide valimisi.⁹²

Täheldades, et Eesti Vabariik on PS § 2 lg 2 alusel „riiklikult korralduselt ühtne riik“ ning keelatud on föderatsiooni moodustamine, ei teosta kohalikud omavalitsused seadusandlikku võimu. Kohalikud omavalitsused ei rikku unitaariigi põhimõtet ning samuti ei muutunud Eesti liitumisel EL-ga ise föderatsiooni liikmeks, kuna EL ei ole föderatsioon.⁹³ Seetõttu saab tõdeda, et kohalike omavalitsuste valimistega seonduvat õigust EIÕK Eestis ei taga.

1.2.4. Presidendivalimiste erand

EIÕK protokoll nr 1 artikkel 3 sätestab õiguse vabadele seadusandja valimistele, kusjuures sättes ei defineerita seadusandja mõistet. Kuivõrd liikmesriigid on ajalooliselt väga erineva kujunemislooga, on EIK rõhutanud, et kuna EIÕK lähtub efektiivsest poliitilisest demokraatiast, peab sättes garanteeritud õiguse tuvastamiseks hindama konkreetse valitava organi rolli terves liikmesriigi seadusandlikus valdkonnas.⁹⁴

EIK on *Guliyev vs. Aserbaidžaan*⁹⁵ kohtuasjas märkinud, et küll ei saa õiguse fikseerimisel lähtuda vaid valimiste ega organi nimetusest ning EIÕK protokoll nr 1 artikli 3 kaitsealasse kuulub vaid „seadusandja“ valimised, kuid termin „seadusandja“ ei pea ja ei pruugi tähendada vaid rahvuslikku parlamenti. Terminit peab tõlgendama kooskõlas riigi põhiseadusliku korraga. Aserbaidžaan PS-t analüüsides leidis EIK, et seadusandlikku võimu omab parlament ning president on täidesaatva võimu juht, kuigi presidendil oli mõningaid pädevusi, mida võis käsitleda seadusandliku võimu pädevusena. Näiteks oli presidendil õigus alla kirjutada või mitte alla kirjutada parlamendi poolt vastuvõetud seadusi ning anda ka ise teatud korraldusi. Samas oli presidendil kohustus mitte sekkuda seadusandliku võimu teostamisse. Seetõttu leidis

⁹¹ EIKo 11.04.2006 otsus nr 56550/00, *Mólka vs. Poola*.

⁹² EIKomisjoni 11.09.1995 otsus nr 27311/95, *Timke vs. Saksamaa*.

⁹³ T. Annus. Riigiõigus, lk 118

⁹⁴ EIKo 02.09.2004 otsus nr 1167/04, *Boškoski vs. endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik*.

⁹⁵ EIKo 27.05.2004 otsus nr 35584/02, *Guliyev vs. Aserbaidžaan*.

EIK, et presidendi pädevus eraldub selgelt seadusandlikust pädevusest. Kuna kohus tuvastas, et riigipea valimiste õigus ei kuulu EIÕK kaitsealasse, tunnistas ta kaebuse *ratione materiae* põhimõtte tõttu vastuvõetamatuks.

EIK on *Krivokov vs. Ukraina* kohtuasjas⁹⁶ asunud seisukohale, et ta ei välista olukorda, kus EIÕK protokoll nr 1 artikkel 3 tagaks presidendivalimistega seonduvat valimisõigust. Seejuures on oluline fikseerida, kas riigipeal on volitusi seadusandluse algatamiseks ja vastuvõtmiseks või on suur mõjuvõim seadusandluse elluviimisel. EIK tuvastas, et Ukrainias oli riigipeal õigus teatud tingimustel seadusandluse algatamiseks, kuid mitte seda vastu võtta. Samuti ei olnud Ukraina riigipeal suurt mõjuvõimu seadusandluse rakendamisel. Riigipeal oli küll õigus heakskiita parlamendi poolt vastu võetud õigusakte ning kohaldada veto, kuid viimasel juhul oli tulemuseks aktide uuesti läbivaatamine parlamendi poolt, mistõttu ei olnud tegu absoluutse veto kohaldamise õigusega. EIK märkis, et arvestada saab ka riigipea pädevust parlamendi kui ka valitsuse moodustamisel ja laialisaatmisel. Presidendil oli küll õigus anda välja teatud korraldusi, kuid need pidid olema kooskõlas kehtiva seadusandlusega. Kokkuvõtlikult märkis EIK, et presidendi pädevus oli erinev seadusandja pädevusest EIÕK mõistes. Autori hinnangul on märkimisväärne, et EIK ei ole tuvastanud presidendivalimistega seonduvat õigust kui EIÕK-ga tagatud õigust Ukraina ega ka Venemaa osas, kuigi tegu on poolpresidentsiaalsete süsteemidega liikmesriikidega.

Analüüsides Eesti Vabariigi Presidendi rolli, tuleks esile tuua järgmised pädevused. Vabariigi Presidendil on PS § 103 p 5 alusel seaduse algatamise õigus PS-e muutmiseks ning ta kuulutab PS §-st 107 tulenevalt välja seadused, kusjuures ta võib jätta Riigikogu poolt vastuvõetud seaduse välja kuulutamata ja saata selle koos motiveeritud otsusega Riigikogule uueks arutamiseks. Vähetähtis ei ole ka Vabariigi Presidendi PS §-s 109 sätestatud õigus anda edasilükkamatute riiklike vajaduste korral seaduse jõuga seadlusi, kui Riigikogu ei saa kokku tulla. Kuigi eelnimetatud pädevused on seadusandluse algatamise ja vastuvõtmisega seotud, ei ole need autori hinnangul olemuselt seadusandlikud volitused, mistõttu ei taga EIÕK Eesti Vabariigi kui parlamentaarse riigi presidendi valimistega seonduvaid õiguseid.

1.2.5. Referendumite erand

EIK on enda praktikas analüüsinud EIÕK protokoll nr 1 artiklis 3 sätestatud õigusi ka lähtuvalt referendumil osalemisega.

⁹⁶ EIKo 19.02.2013 otsus nr 38707/04, *Krivobokov vs. Ukraina*.

Ühendkuningriigis 05.06.1975 toimunud Euroopa Majandusühenduse referendumit (ingl k *The United Kingdom European Communities referendum*) puudutavas kohtuasjas⁹⁷ oli kaebajaks kinnipeetav, kes ei saanud kinnipeetava staatuse tõttu referendumi osaleda. EIKi hinnangul ei olnud nimetatud referendum käsitletav seadusandja valimistena, kuivõrd referendumi oli vaid nõuandev iseloom ja seda ei pidanud seaduse alusel läbi viima ning Ühendkuningriigid olid juba 1973. aastal ühendusega ühinenud.

Samuti on EIK leidnud, et seadusandja valimisena ei olnud käsitletav ka Ühendkuningriigis 05.05.2011 toimunud referendum.⁹⁸ Nimetatud referendumi sai avaldada arvamust, mis meetodil valitakse parlamendiliikmeid järgmistel valimistel (ingl k *The United Kingdom Alternative Vote referendum*). EIK hinnangul ei olnud ka Türgis toimunud referendum PS-e muutmiseks, mis käsitles Türgi presidendi pädevuse suurendamist, käsitletav seadusandja valimistena, kuigi kaebajate hinnangul oli tegu põhimõttelise muudatusega riigi parlamentaarses korras.⁹⁹

Autori hinnangul kõige põhjalikum referendumit käsitlev lahend tehti 13.06.2017 kohtuasjas nr *Moohan ja Gillon vs. Ühendkuningriik*,¹⁰⁰ kus kaebajateks olid kinnipeetavad, kes ei saanud osaleda Ühendkuningriigis 18.09.2014 toimunud referendumi. Referendum puudutas Šotimaa iseseisvust (ingl k *The referendum on Scottish independence*) ning Šotimaa ja Ühendkuningriigi valitsused olid varasemalt kokku leppinud, et referendumi tulemused on pooltele siduvad. EIK küsis menetlusosalistelt, kas Šotimaa iseseisvuse referendum on EIÕK protokoll nr 1 artikli 3 kaitsealas ning kui see nii on, kas kinnipeetavatele kohalduv piirang on EIÕK-ga vastuolus. EIK märkis, et senini ei ole kohus EIÕK protokoll nr 1 artikli 3 sõnastust käsitlenud mitmetähenduslikuna. Vastupidiselt on kohus ühemõtteliselt tõdenud, et artikli kaitseala seondub vaid seadusandja valimistega ning mitte referendumitega. EIK märkis, et mitte kritiseerida eelnevas praktikas sisalduvate põhjenduste napolisõnalisust, oli selle põhjuseks ilmselt käsitletud faktiliste asjaolude selgus. Menetlusosaliste selgituste kohaselt puudutas referendum seadusandja tüübi valimist, mistõttu võiks olla selle määratlemine väljapoole EIÕK kaitsealas ebareeglipärane, kuivõrd kaitsealas asub õigus seadusandja valimisele. EIK märkis, et kuigi ta pole veel varem analüüsinud riigi eraldumise referendumit, on ta paaril korral käsitlenud riikides läbiviidud referendumeid ELi astumiseks ning jätkuvalt liikmeks olemiseks ning leidnud, et kuigi sisuliselt valiti seadusandja tüüpi, ei olnud siiski tegu EIÕK-s tagatud õigusega, mistõttu jäi EIK samale seisukohale ka Šotimaa iseseisvuse vaidluses.

⁹⁷ EIKomisjoni 03.10.1975 otsus nr 7096/75, *X vs. Ühendkuningriik*.

⁹⁸ EIKo 11.06.2013 otsus nr 12626/13 ja 2522/12, *McLean ja Cole vs. Ühendkuningriik*.

⁹⁹ EIKo 21.11.2017 nr 48818/17, *Cumhuriyet Halk Partisi vs. Türgi*.

¹⁰⁰ EIKo 13.06.2017 otsus nr 22962/15 ja 23345/15, *Moohan ja Gillon vs. Ühendkuningriik*.

Siiski rõhutas EIK, et kuna liikmesriikidel on niivõrd erinevad valimissüsteemid ning demokraatlikud visioonid, ei saa ta välistada olukorda, kus seadusandja valimine võiks toimuda referendumi teel ning olla seeläbi EIÕK kaitsealas. Seejuures peaksid nimetatud referendumid toimuma mõistlike ajavahemike järel salajasel hääletamisel ning tingimustel, mis tagavad rahva vaba tahteavalduse seadusandja valimisel.

Võttes seisukohta, kas Eesti Vabariigis võiksid referendumid olla seadusandja valimised EIÕK mõistes, peaks esmalt märkima, et referendum võib tähendada kahte erinevat tegevust – nii rahvahääletust kui ka rahvaküsitlust. Terminit referendum PS-s ei kasutata. Rahvahääletus on üks peamistest vahetu demokraatia vormidest. PS näeb ette kahte liiki rahvahääletusi – esiteks on võimalik rahvahääletusele panna mõni seaduseelnõu, sealjuures muuta ka PS-t ning teiseks saab rahvas otsustada „muid riigielu küsimusi“.¹⁰¹ Rahvaküsitlusele kui rahva arvamuse küsimisele ei laiene PS §-s 106 rahvahääletusele sätestatud piirangud. Kuna rahva arvamuse küsimine on vaid nõuandva iseloomuga ning ei ole riigivõimu teostamisel kohustuslikus korras siduv, ei saa autori hinnangul rahvaküsitlus enda olemuselt EIÕK kaitsealas olla. Samas märgib autor, et lähtuda ei saa vaid ka tegevuse nimest. Näiteks viis Narva linn 1993. aastal referendumi nime all läbi küsitluse järgmise küsimusega: "Kas Te soovite, et Narval oleks rahvuslik-territoriaalse autonoomia staatus Eesti Vabariigi koosseisus?". Riigikohus¹⁰² leidis, et mõistet "rahvaküsitlus" PS-s ei kasutata ning rahvaküsitluse tulemus, erinevalt rahvahääletuse tulemusest, ei ole riigi- või kohaliku omavalitsuse organile kohustuslik ja seisneb üksnes rahvaküsitlusest osavõtu õigust omavate isikute arvamuse väljaselgitamises. Riigikohtu hinnangul oli rahvahääletuse korraldamine Narva linna poolt rahvuslik-territoriaalse autonoomia küsimuses aga väljaspool kohaliku omavalitsuse pädevust ning vastuolus PS-ga.

Rahvahääletus kui vahetu demokraatia vorm on lähedalt seotud seadusandlusega, kuid oleks autori hinnangul EIÕK kaitsealas ilmselt vaid siis, kui täidetud oleksid ka teised EIÕK protokoll nr 1 artiklis 3 sätestatud tingimused (referendumite korraldamine teatud ajavahemike järel jms). Eesti Vabariigis toimus 28.06.1992 rahvahääletus põhiseaduse eelnõu, põhiseaduse rakendamise seaduse eelnõu ja nendega kaasneva lisaküsimuse osas ning 14.09.2003 Euroopa Liiduga ühinemise ning põhiseaduse täiendamise üle.¹⁰³ Nimetatud rahvahääletused ei oleks EIKi kaalutluste kohaselt ilmselt käsitletavad EIÕK-s tagatud õigustena.

¹⁰¹ T. Annus. Riigiõigus, lk 54

¹⁰² RKPJKo 11.08.1993 nr III-4/1-2/93.

¹⁰³ Toimunud rahvahääletused. <https://www.valimised.ee/et/valimiste-arhiiv/toimunud-rahvah%C3%A4%C3%A4letused>

1.2.6. EIKi praktika kokkuvõte

Kokkuvõtlikult ei ole EIK olnud EIÕK protokoll nr 1 artikli 3 rakendamisel järjepidev. Esimese kahekümne aasta praktika vältel ei leitud, et artikkel üldse subjektiivseid õigusi sätestaks ning nende olemasolu nenditi alles 1970ndatel aastatel. Kinnipeetavate valimisõiguse olemus ning selle riive võimalikkus analüüsiti EIKi poolt esmakordselt süvitsi läbi 2005. aastal kuulsaks saanud kohtuasjas *Hirst vs Ühendkuningriik*¹⁰⁴. EIK tõlgendas EIÕK protokoll nr 1 artiklit 3 kui garanteeritud õigust valida ja olla valitud ning kaebuse läbivaatamisel tuli lähtuda kinnipeetavate valimisõigusest kitsamalt – hääleõigusest. EIK asus seisukohale, et EIÕK-ga on vastuolus kinnipeetavate hääletamisõiguse üldine, automaatne ja ühesugune piiramine. EIK täpsustas, et liikmesriikidel on küll väga suur kaalutlusruum regulatsiooni kehtestamisel, kuid need siseriiklikud regulatsioonid peavad enda sisult olema kooskõlas artikli olemusega – eeskätt ei tohi piirang rikkuda valimisõiguse olemust ega muuta seda ebaefektiivseks, piirangul peab olema legitiimne eesmärk ning meede ei tohi olla ebaproportsionaalne. Kohtu hinnangul ei ole 21. sajandil hääletamisõigus lihtsalt privileeg, vaid õigus. Iga valimisõiguse alahindamine või nõrgendamine võib õõnestada demokraatlikku süsteemi, mistõttu ei tohi piiranguid kergekäeliselt või juhuslikult rakendada. EIK toonitas, et proportsionaalsuspõhimõtte kohustab omama eristatavat ja piisavat seost karistuse ja tegevuse ning karistatava vahel. EIK tuvastas, et nimetatud üldine, automaatne ja ühesugune valimisõiguse piirang ei ole proportsionaalne ning see ületab liikmesriigi lubatavat hindamispädevust, olgu see nii ulatuslik kui tahes.

Autori hinnangul on EIÕK protokoll nr 1 artikli 3 olemuse nimetatud areng arusaadav võttes arvesse *Tyrer vs. Ühendkuningriik*¹⁰⁵ lahendist alguse saanud EIÕKi kui elava instrumendi doktriini. EIK tõlgendab EIÕK-i oleviku tingimusi valguses ning arvestab ühiskonna muutumisega ajas, mistõttu 21. sajandi ühiskonnas ei saa hääletamisõigus olla enam privileeg.

Kuigi EIK tuvastas EIÕK rikkumise, ei rahuldanud ta kaebajate esitatud hüvitamise nõuet, kuna leidis, et rikkumise tuvastamine iseenesest on kaebajate jaoks õiglane tulemus. Autor märgib, et EIK ei ole enda praktikat nimetatud artikli rikkumise tuvastamisele järgneva hüvitamise nõude lahendamisel muutnud ning ei ole senini liikmesriikidelt hüvitist välja mõistnud.

Autori hinnangul on tähelepanuväärne, et sättes ei olegi märgitud legitiimseid eesmärke nii nagu seda on tehtud näiteks EIÕK artiklis 10 sõnavabaduse piirangute puhul. EIK on hääletamisõiguse piirangute analüüsimisel leidnud, et liikmesriikide poolt väljatoodud

¹⁰⁴ EIKSo 06.10.2005, 74025/01, *Hirst vs. Ühendkuningriik*, number 2

¹⁰⁵ EIKo 25.04.1978, 5856/72, *Tyrer vs. Ühendkuningriik*.

legitiimsed eesmärgid on meetme rakendamiseks sobilikud. Tavapäraselt on eesmärkideks olnud kuritegevuse ennetamine, seaduserikkuja karistamine, kodaniku vastutustunde suurendamine ja õigusriigi austamine. EIKi hinnangul on tulenevalt liikmesriikide ajaloolistest, poliitilistest ja kultuurilistest eripäradest väga lai otsustusõigus ja seetõttu ka väga palju erinevaid võimalikke eesmarke. Kui piirangul ei oleks legitiimset eesmärki, ei peaks EIK hakkama kaebuse läbivaatamisel meetme proportsionaalsust üldse hindamagi. EIKi poolne teguviis liikmesriikide mainitud legitiimsete eesmärkide asemel rohkem proportsionaalsusele keskenduda on arusaadav, kuna temaatika on poliitiliselt väga sensitiivne. Küll aga on EKI otsuseid kritiseeritud selles osas, et neid puuduvad põhjendused, kuidas liikmesriikide poolt väljatoodud legitiimsed eesmärgid läbi meetme saavutatakse.

2010. aastal asjas *Frodl vs. Austria*¹⁰⁶ tehtud otsuses leidis EIK, et isegi hääleõiguse tingimuslik piirang, mis keelab üle ühe aastast vangistust kandvatel kinnipeetavatel hääletada, on käsitletav EIÕK rikkumisena. EIK leidis, et hääleõiguse äravõtmine peab toimuma kohtuniku poolt, kes võtab arvesse asjassepuutuvad asjaolud ning selleks peab esinema põhjuslik seos toimepandud teo ning valimiste ja demokraatlike institutsioonidega. Autor märgib, et nimetatud EIKi lahend erines eelnevast praktikast, kuna viimati nimetatud lahendi põhjendustes kohus vaid märkis, et poliitiliste õiguste äravõtmine võiks vastavalt Veneetsia komisjoni soovitudele¹⁰⁷ toimuda kohtumenetluse tulemusena, kuna see oleks meelevaldsuse ettevaatusabinõu. Samuti on autori meelest tähelepanuväärne, et kui järgida Hirsti otsuses toodud kaalutlusi, oleks autori hinnangul EIKi loomulik käik olnud mitte rikkumise tuvastamine, vaid kooskõla fikseerimine, kuna Austrias ei kehtinud üldine, automaatne ja ühesugune piirang nii nagu Ühendkuningriigis. Autor märgib ka, et kuigi EIK muutis enda praktikat peale käesoleva otsuse tegemist selles osas, kas hääleõiguse piirangu eelduseks on selle otsustamine kohtuotsusega, on siiski püsima jäänud otsuses läbiv põhimõte – kinnipeetavate hääletamisõiguse keeld peaks olema erand.

Kõigest 2 aastat hiljem, 2012. aastal tegi EIK asjas *Scoppola vs. Itaalia*¹⁰⁸ üllatava otsuse, milles väljendas uudset seisukohta, et valimisõiguse äravõtmine ei pea ilmtingimata toimuma vaid *ad hoc* kohtuotsuse alusel. Itaalias oli hääleõiguse keeld 5 aasta pikkune keeld, kui vangistus on 3 aastat või rohkem ning alatine, kui vangistus on 5 aastat või rohkem. Teatud kuriteo toimepanekul on avaliku teenistuse keeld ning seeläbi valimisõigusest ilmajäämine spetsiifiliselt sätestatud (nt avaliku teenistuja poolt avaliku raha omastamine). See muutis ka

¹⁰⁶ EIKo 08.04.2010 otsus nr 20201/04, *Frodl vs. Austria*

¹⁰⁷ The Venice Commission 2002, lk 6.

¹⁰⁸ EIKSo 22.05.2012 otsus nr 126/05, *Scoppola vs. Itaalia, number 3*

EIKi varasemat praktikat ning eiras ka Veneetsia Komisjoni 2002. aasta soovitus¹⁰⁹, et poliitiliste õiguste äravõtmine peaks toimuma kohtuotsuse alusel.

Kuna Ühendkuningriik ei olnud 2010. aastaks endiselt 2005. aasta lahendist tulenevalt seadusandlust muutnud ning kinnipeetavate suhtes kehtis blanketne hääletamiskeeld, algatas EIK kohtuasjas *Greens ja M.T. vs Ühendkuningriik*¹¹⁰ piloototsuse menetluse ning tegi 23.11.2010 piloototsuse. Ühendkuningriik piloototsuses sätestatud kohustusi ei täitnud, mistõttu tuvastas EIK mitmeid kordi ka peale piloototsust Ühendkuningriigi osas EIÕK rikkumise. Märkimist väärib, et Ministrite Nõukogu aktsepteeris 2016. aastal¹¹¹ Ühendkuningriigis kinnipeetavate hääletamisõiguse piirangu kehtestamise nendele kinnipeetavatele, kellele on vangistust üle ühe aasta ning 2017. aastal¹¹² piirangute muutmise kinnipeetavate suhtes, kes on ennetähtaegselt vabastatud ja kellel on elukohast lahkumise piirang ning viimasel juhul märkis ka, et liikmesriikide laia otsustusõigust arvesse võttes vastavad väljapakutud meetmed EIKi seisukohtadele. Kuna magistritöö valmimise seisuga ei ole Ühendkuningriik muudatusi sisse viinud ning piloototsuse menetlus ei ole lõppenud, ei saa autori hinnangul asuda lõplikule seisukohale, missugune kinnipeetavate hääleõiguse piirang Ühendkuningriigis oleks EIÕK-ga kooskõlas.

EIK ei ole enda praktikas tuvastanud problemaatikat seonduvalt kinnipeetavate kandideerimisõiguse piirangutega. EIK on EIÕK rikkumisi tuvastanud kinnipeetavate hääleõiguse piiramisel ning seda ka vaid siseriikliku seadusandja ning Euroopa Parlamendi korral ning mitte rahvahääletusel, kohaliku omavalitsuse- ega presidendivalimistel.

EIK saab meetme proportsionaalsust hinnata kõnealuse riigi poliitilise evolutsiooni valguses. Kuna EIK mõistab liikmesriikide demokraatlike traditsioonide erinevusi, ei ole ta välja pakkunud kinnipeetavate hääletamisõiguse võimalike piirangute „õigeid“ ega „lõplikke“ variante. See tähendab, et EIKi poolt analüüsitud teistes liikmesriikides olevad piirangud ei pruugi näiteks Eesti Vabariigis olla seetõttu automaatselt proportsionaalsed. Arvesse tuleb võtta igas liikmesriigis väljakujunenud poliitilist demokraatiat ja valimissüsteemi tervikuna. Kuna EIKi otsuste eesmärk ei ole pelgalt lahendada kohtusse saabunuid vaidlusi, vaid suuremas pildis selgitada, kaitsta ja arendada edasi EIÕK-s sisalduvaid põhimõtteid ning sellega aidata kaasa liikmesriikide poolsete kohustuste täitmisele,¹¹³ saavad ja peavad autori hinnangul kõik

¹⁰⁹ The Venice Commission 2002, lk 6

¹¹⁰ EIKo 23.11.2010 otsus nr 60041/08 and 60054/08, *Greens ja M.T. vs Ühendkuningriik*

¹¹¹ EN Ministrite Nõukogu 06.03.2016 kohtumise nr 1193 otsus nr 1193/28

¹¹² EN Ministrite Komitee 07.12.2017 kohtumise nr 1302 otsus nr 1302/H46-39

¹¹³ EIKo 18.01.1978 otsus nr 5310/71, *Iirimaa vs. Ühendkuningriik*

liikmesriigid, sh Eesti Vabariik, siseriikliku seadusandluse vastuvõtmisel EIKi kaalutlustest ja põhjendustest lähtuma. Tänapäevase väljakujunenud praktika pinnalt saab väita, et EIK ei aktsepteeri kinnipeetavate hääletamisõiguse üldist, automaatset ja ühesugust piiramist. Samuti saab asuda seisukohale, et EIÕK-ga ei ole vastuolus olukord, kui kinnipeetavate hääletamisõiguse piirang ei põhine sellesisulisel kohtuotsusel ning piirang on proportsionaalne, kui seda kohaldatakse kinnipeetavatele, kellel on vangistuse pikkuseks mõistetud üle kolme aasta ning kinnipeetavatel on hea käitumise korral võimalik teatud aja möödudes taastada valimisõigus (EIKi seisukoht *Scoppola vs. Itaalia* otsuses). Autori hinnangul ei loo ka eelnimetatud Ministrite Nõukogu poolt piloototsuse menetluse raames avaldatud seisukohad kindlust, mis piiranguid EIK Ühendkuningriigis aktsepteeriks, kuna Ühendkuningriik ei ole muudatusi rakendanud ning piloototsuse menetlus ei ole lõppenud.

Autori hinnangul on mitmeid võimalusi, kuidas liikmesriik saaks kinnipeetavate valimisõiguse reguleerimisel tagada kooskõla EIÕK-ga. Näiteks saaks seadusega ette näha, et hääletamiskeeld rakendub vaid mõnede spetsiifilist liiki või raskusastmega süüteo toimepannud isikute suhtes, samuti võib ette näha, et hääletamiskeeld rakendub teatud kindla vangistuse perioodi puhul või ka näiteks siis, kui kinnipeetavat on korduvalt karistatud ning vangistusse määratud. Alternatiiv oleks hääleõiguse igakordne piirang anda eraldi kohtuniku pädevusse. Nii regulatsiooni sätestamisel seadusesse kui ka eraldi kohtumenetluse puhul peaks piirang omama piisavat seost karistuse ja karistatava tegevuse ning karistatava vahel. Samuti on võimalik hääletamiskeeldu kinnipeetavate suhtes üldse mitte rakendada.

1.3. EIÕK koht Eesti õigussüsteemis

Eesti Vabariik ratifitseeris 04.11.1950 koostatud EIÕK-i 13.03.1996, misjärel muutus see 16.04.1996 Eesti Vabariigile rahvusvaheliselt siduvaks. PS § 123 alusel ei sõlmi Eesti Vabariik välislepinguid, mis on vastuolus PS-ga ning kui Eesti seadused või muud aktid on vastuolus Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingutega, kohaldatakse välislepingu sätteid.

PS ei nimeta rahvusvahelisi lepinguid Eesti õigussüsteemi osaks, nagu ta teeb seda rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud normide ja põhimõtete puhul.¹¹⁴ PS-s ei ole EIÕK-le eraldi viidatud, mistõttu on tegu tavalise välislepinguga. PS on kõrgemalseisev mistahes välislepingust, sealhulgas ka EIÕK-st.¹¹⁵ EIÕK on õigusnormide hierarhias PS-e ja tavaliste seaduste vahepeal.¹¹⁶ Iseenesest ei ole Eesti õiguskorras esinev PS-e ülimuslikkus

¹¹⁴ L. Mälksoo, K. Land, H. Lindpere, L. Madise, P. Pedak, H. Pisuke (koostajad) PS Komm vlj § 123/3

¹¹⁵ Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, II osa. 2 ptk, p 7.

¹¹⁶ R. Maruste. EIÕK staatus Eesti õigussüsteemis. – Juridica IX/1996, lk 476

rahvusvahelise lepingu ees midagi erakordset, näiteks esineb see ka Ameerika Ühendriikides ning Vene Föderatsioonis.¹¹⁷

Eesti Vabariik kasutab monistlikku süsteemi, mille puhul moodustavad riigi välislepingud ja siseriiklik õigus ühe lahutamatu tervikliku süsteemi. Välislepingu norme saab rakendada otse ning nende kehtestamiseks ei ole vaja eraldi siseriiklike aktide vastuvõtmist.¹¹⁸ PS § 123 lg 2 kohaselt saab seega muuhulgas teha järelduse, et välislepingute ülimuslikkus, käesoleval juhul EIÕK ülimuslikkus, kehtib kõigi PS-s käsitletud seaduste osas (sh nt RKVS) kui ka PS-s käsitlemata seaduste osas (sh nt EPVS). Rahvusvaheline õigus ei nõua temaga vastuolus oleva siseriikliku õigusakti kehtetuks tunnistamist ning tema nõuetele vastamiseks piisab täielikult PS § 123 lg-s 2 ettenähtud välislepingu rakendamise ülimuslikkusest. Eesti riigiõiguses on kujunenud selge seisukoht, et välislepingutega vastuolus olevad PS-st madalamad õigusaktid tuleb välislepingutega võetud kohustustega kooskõlla viia.¹¹⁹

Kuigi PS ei anna EIÕK-le võrreldes teiste ratifitseeritud välislepingutega erilist staatust ning EIÕK asub seetõttu õigusnormide hierarhias PS-st madalamal tasemel, on kohtupraktikas EIÕK erilist mõju korduvalt kinnitatud. Nii näiteks on Riigikohus 06.02.2004 otsuses¹²⁰ märkinud, et EIÕK näol on tegemist Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepinguga, millel on prioriteet Eesti seaduste või muude aktide suhtes. Kohus toonitas, et EIÕK on Eesti õiguskorra lahutamatu osa ning selles sisalduvate õiguste ja vabaduste tagamine on PS § 14 kohaselt ka kohtuvõimu kohustus. Riigikohus on 20.09.2012 otsuses¹²¹ rõhutanud ka, et lisaks EIÕK-ile on ka EIK seisukohad Eesti õigussüsteemi lahutamatud osad. Riigikohtu hinnangul tuleb PS-t tõlgendada viisil, mis tagab selle kohaldamise vastavuse EIÕK-ga ja EIK-i praktikaga, kuna vastasel korral poleks tagatud isiku õiguste tõhus siseriiklik kaitse.¹²² Riigikohtu praktikas võib EIK lahendite kasutamise alguseks lugeda juba 20.12.1996, mil seaduslikkuse mõiste tõlgendamisel viidati EIK 1984. a otsusele kohtuasjas *Malone vs. Ühendatud Kuningriik*.¹²³

T. Annuse hinnangul teeb EIÕK erandlikuks rahvusvaheliseks lepinguks võrreldes tavaliste rahvusvaheliste lepingutega asjaolu, et kui siseriigi kohtud ei taga EIÕK-s ettenähtud õigusi,

¹¹⁷ L. Mälksoo, K. Land, H. Lindpere, L. Madise, P. Pedak, H. Pisuke (koostajad) PS Komm vlj § 123/12.

¹¹⁸ Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja- vabaduste kaitse. R. Maruste, Juura, Tallinn, 2004, lk 73

¹¹⁹ L. Mälksoo, K. Land, H. Lindpere, L. Madise, P. Pedak, H. Pisuke (koostajad) PS Komm vlj § 123/8.

¹²⁰ RKKKo 06.01.2004, 3-1-3-13-03, p 31

¹²¹ RKKKo 20.09.2012, 3-1-1-88-02, p 7.1

¹²² RKPJKo 25.03.2004, 3-4-1-1-04, p 18

¹²³ E. Rohtmets. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika Riigikohtu lahendites. Kohtupraktika analüüs. Riigikohtu õigusteabe osakond. Tartu, 2012

https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyyid/2012/eik_praktika_rk_lahendites_analuus_jaan2012_e_rohtmets.pdf, lk 5

on igaühel õigus pöörduda EIKi poole.¹²⁴ Praktikas moodustab EIÕK koos EIKi praktikaga ja PS-ga standardi, mille järgi Riigikohus väidetavaid inimõiguste rikkumisi tuvastab. Lisaks sellel põhineb PS II peatükk (põhiõigused, vabadused ja kohustused) suures osas EIÕK-le, kuigi nimetatule ei ole otseselt viidatud.¹²⁵

1.3.1. EIÕK kohaldatavus

Tulenevalt EIÕKi ratifitseerimisest tuleb autori hinnangul kinnipeetavate hääleõiguse kontekstis selgitada, kas ja kuidas on EIÕK Eesti Vabariigile kohalduv. PS § 123 lõikele 2 ja välislepingute jõustamis- ning rakendamispraktikale tuginedes võib Eesti rahvusvaheliselt siduvaid lepinguid lugeda siseõiguse osaks, kusjuures nende kehtimise alus tuleneb rahvusvahelisest õigusest. Rahvusvahelise lepingu kehtimine siseõiguse osana tähendab, et siseriiklikud subjektid – nii füüsilised kui juriidilised isikud – saavad nõuda õiguse rakendajatelt lepingu normide kohaldamist. Otsekohaldamiseks eksisteerivad teatud eeldused – antud norm peab sisult ja kehtivusulatuselt sobima siseriiklikele subjektidele õiguste ja kohustuste panemiseks ning see peab olema terviklik ja selge (iserealiseeruv).¹²⁶ Iserealiseeruva olemuse väljaselgitamiseks on nii teoreetilisel kui ka rakenduslikul tasandil mitmeid võimalusi ning nii õiguspraktikas kui ka teoorias domineerib seisukoht, et iserealiseeruva olemuse tõlgendamisega peaksid tegelema kohtud.¹²⁷ Riigikohus on täpsustanud, et ratifitseeritud välislepingu vahetu kohaldamine eeldab, et Eesti õiguses ei ole asjasse puutuvat normi või on see vastuolus vastava sättega. Samuti seda, et välislepingu vastav säte on suunatud siseriiklike suhete reguleerimisele ja ei vaja konkretiseerimist Eesti õigusega.¹²⁸

Iseküsimus on rahvusvahelise õiguse normide kvaliteet. Selleks, et neid vahetult rakendada, peavad need olema piisavalt selged ja täpsed, et isikutel oleks võimalik ette näha nende rakendamise tagajärgi. Sellistele kvaliteedinõuetele vastavust nimetatakse Euroopa Ühenduse õigusdoktriinis rahvusvahelise õiguse otsetoimeks (direct effect).¹²⁹ Norm on iserealiseeruv, kui ta on sõnastuselt selge ja struktuurilt terviklik (tuvastatavad on suhte subjekt ja objekt ning

¹²⁴ T. Annus. Riigiõigus, lk 209

¹²⁵ J. Laffranque. Euroopa Inimõiguste Kohus ja Eesti õigus: Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika mõju demokraatia ja õigusriigi arengule Eestis. Tallinn: Juura 2017, lk 17

¹²⁶ H. Vallikivi. Euroopa inimõiguste konventsiooni kasutamine Riigikohtu praktikas. – Juridica VI/2001, lk 399 ja 400.

¹²⁷ A. Albi. Rahvusvaheliste lepingute iserealiseeruv olemus ja otsekohaldatavus. Juridica 1998/1, lk 38

¹²⁸ RKHKo 20.12.2002, 3-3-1-58-02, p 11

¹²⁹ Põhiõiguste ja –vabaduste piiramise seadusliku aluse põhimõttest. H. Vallikivi, Juridica 1997/5, lk 248

käitumiseeskiri ning täidetud on normi rakendamiseks vajalikud tingimused, sh määratud pädevad asutused, kehtivad protseduurireeglid jne).¹³⁰

PS § 15 lg 1 kohaselt on igaühel õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse ning igaüks võib oma kohtuasja läbivaatamisel nõuda mis tahes asjassepuutuva seaduse, muu õigusakti või toimingu põhiseadusevastaseks tunnistamist. R. Maruste arvates ei saa eeltoodust teha muud järeldust, kui seda, et EIÕK on Eesti kohtutes otsekohaldatav. See tähendab seda, et igaüks võib oma kohtuasja lahendamisel viidata EIÕK-le (nii nagu ka PS-le) ja kasutada seda ja selle rakendamispraktikat oma seisukohtade põhistamisel. Ning ka kohtud võivad asja lahendamise motiveerimisel ja lahendeid tehes toetuda EIÕK-le ja tema pretsedendiõigusele. Ja nad ei ole selleks mitte ainult õigustatud, vaid ka kohustatud. Kui kohtute ette on püstitatud küsimus õigusi ja vabadusi puudutava toimingu vastavusest EIÕK-le, siis kohus ei saa jätta seda tähelepanuta ja peab sellele andma oma hinnangu, sest PS § 14 kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine kohtu kohustus.¹³¹ Kui EIÕK on Eesti õigussüsteemi osa, siis tuleb siit teha järeldus, et meile on siduvaks ka EIÕK järgne pretsedendiõigus.¹³²

Täheldada tuleb, et rahvusvaheliste lepingute siseriiklik rakendamine ei tarvitse alati seisneda nende normide otsekohaldamises. Rakendamine on ka rahvusvahelise õiguse normi kasutamine siseõiguse tõlgendusabina või normikontrolli teostamisel siseõiguse ja riigi rahvusvaheliste kohustuste kooskõla tagamiseks.¹³³ Riigikohus on ka märkinud¹³⁴, et EIKi praktika arvestamine siseriiklike õigusnormide sisustamisel ja toimingu õiguspärasuse hindamisel on lubatud, kuna välisleping ning sellele antud tõlgendused võivad olla abiks Eesti õiguse tõlgendamisel. Samuti võib Riigikohtu hinnangul¹³⁵ olla välisleping üksikküsimuses konkreetsem kui Eesti õigus.

PS-e kommentaaride kohaselt on Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepinguga vastuolus oleva õigusakti kohaldamata jätma õigustatud ja kohustatud iga organ, kelle funktsiooniks on seaduse rakendamine (seega nii õigustmõistva kui ka täidesaatva riigivõimu organ). Kohaldamata jätmisel ei ole tegemist seaduslikkuse printsiibi eiramisega, sest seadusega vastuolus oleva välislepingu rakendamine põhineb selle ratifitseerimisel Riigikogu poolt seadusandlikus korras. Kehtiva õiguse hulgast kohaldamisele kuuluva normi valimine on õiguse rakendamise lahutamatu osa.¹³⁶ Kui Eestis õiguses asjassepuutuv norm on vastuolus välislepingu vastava

¹³⁰ H. Vallikivi. Välislepingud Eesti õigussüsteemis. 1992. aasta põhiseaduse alusel jõustatud välislepingute siseriiklik kehtivus ja kohaldatavus. Tallinn: Õiguskirjastus, 2001, lk 79

¹³¹ R. Maruste. EIÕK staatus Eesti õigussüsteemis. – Juridica IX/1996, lk 476.

¹³² Ibid, lk 476.

¹³³ H. Vallikivi. Euroopa inimõiguste konventsiooni kasutamine Riigikohtu praktikas. – Juridica VI/2001, lk 401.

¹³⁴ RKHKo 02.10.2014, 3-3-1-47-14, p 17

¹³⁵ RKHKo 20.12.2002, 3-3-1-58-02, p 11

¹³⁶ L. Mälksoo, K. Land, H. Lindpere, L. Madise, P. Pedak, H. Pisuke (koostajad) PS Komm vlj § 123/9.

sättega, oleks välislepingu asemel Eesti õiguse kohaldamine põhiseadusevastane.¹³⁷ Ka Riigikohus on rõhutanud, et PS § 14-st tulenev seadusandliku, täidesaatva, kohtuvõimu ja kohaliku omavalitsuste kohustus tagada õigused ja kohustused, viitab selgelt riigile kui põhiõiguste ja vabaduste adreessadile, kellel on kohustus käituda ning võimalus oma võimu rakendada vaid PS-ga kooskõlas.¹³⁸ Märkimisväärne on, et näiteks täidesaatval võimu organil on võimalik jätta säte vaid kohaldamata ja tal puudub pädevus jätta kohaldamata ja esitada põhiseaduslikkuse järelevalve kohtule kontrollimiseks seadus, mida ta peab PS-ga vastuolus olevaks. Kui haldusorgan peab seadust põhiseadusvastaseks, siis on olemas kaks võimalust: ta kas täidab seadust ja loodab, et asi jõuab kohtusse, kes algatab konkreetse normikontrolli põhiseaduslikkuse järelevalve kohtus, või ta veenab õiguskantslerit põhiseaduslikkuse järelevalve algatamise vajaduses.¹³⁹

Oluline on ka märkida, et PS § 123 alusel ei eelda välislepingu vahetu kohaldamine siseriikliku õigusnormi suhtes põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamist. Riigikohus on ka toonitanud, et kui Eesti õiguses leidub norm, ei ole välislepingu vahetuks kohaldamiseks alus ja vajadus ning kohtul on õigusnormi tõlgendamisel võimalik vaid arvestada välislepinguga ja nende sätetele antud tõlgendustega.¹⁴⁰ Vaatamata kohtu põhimõttelisele võimalusele kohaldada välislepingut, tuleb kohtutel kõigepealt otsida asjassepuutuvaid sätteid PS-st ja teistest Eesti õigustloovatest aktidest.¹⁴¹

1.3.2. EIÕK seos Euroopa Liidu õigusega

Käesolevas jaos analüüsib autor, mis seos on EIÕK-l ja EL õigusel? Samuti kas ja kuidas oleks EIÕK protokoll nr 1 artiklist 3 tulenev kinnipeetavate hääleõiguse blanketse piirangu keeld kohalduv Eestile läbi EL õiguse?

Eesti Vabariik aktsepteeris EL-i astudes ühinemislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi. Ühinemislepinguga võeti Eesti õiguskorda üle kogu EL-is kehtiv õigustik (*acquis communautaire*). Vastavalt Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadusele kohaldatakse Eesti kuulumisel EL-i Eesti PS-t ja teisi õigustloovaid akte, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi.¹⁴² Põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu vastuvõtmise tulemusena muutus EL õigus üheks PS-e tõlgendamise ja rakendamise aluseks. Sisuliselt

¹³⁷ RKHKo 20.12.2002, 3-3-1-58-02, p 11

¹³⁸ RKPJKm 28.05.2008, 3-4-1-4-08, p 15

¹³⁹ M. Ernits, N. Parrest (koostajad). PS Komm vlj § 14/6.

¹⁴⁰ RKHK 02.10.2014, 3-3-1-47-14, p 17

¹⁴¹ RKHKo 20.12.2002, 3-3-1-58-02, p 11

¹⁴² RKHKo 10.05.2006, 3-3-1-66-05 p 9

tähendab see PS-e olulist ja läbivat muutmist osas, milles see ei vasta EL õigusele. Kohaldada saab seejuures üksnes seda osa PS-st, mis on EL õigusega kooskõlas või reguleerib suhteid, mida EL õigus ei reguleeri. PS-e nende sätete toime, mis pole EL õigusega kooskõlas ja mida seepärast kohaldada ei saa, aga peatub. Teisisõnu tähendab see, et ELi ainupädevuses või EL-iga jagatud pädevuses olevates valdkondades kohaldatakse Eesti seaduste, sealhulgas PS-e vastuolu korral EL õigusega, EL õigust.¹⁴³

Põhiõiguste austamine ja kaitse ei ole EL õiguses uudne. ELK-i hinnangul on fundamentaalsed inimõigused osa ühenduse õiguse üldpõhimõtetest, mida ELK kaitsma peab.¹⁴⁴ ELK leidis ka, et otsustamaks, missugused fundamentaalsed inimõigused moodustavad osa EL õiguse üldpõhimõtetest, lähtub ta liikmesriikide konstitutsioonilistest tavadest¹⁴⁵ ning inimõiguste kaitset puudutavatest rahvusvahelistest lepingutest.¹⁴⁶ ELK hinnangul on viimati nimetatust selgelt kõige tähtsam EIÕK.¹⁴⁷

Põhiõiguste kaitse arengus on märkimisväärne tähendus 13.12.2007 alla kirjutatud ja 01.12.2009 jõustunud Lissaboni lepingul¹⁴⁸, millega muudeti ELi lepingut ja Euroopa Ühenduse asutamislepingut. Kinnipeetavate hääleõiguse kontekstis tuleb Lissaboni lepingu analüüsimisel rõhutada kahte sätet, mis Euroopa Liidu lepingusse¹⁴⁹ (edaspidi: *ELL*) tehti:

Art 6 lg 1 - Liit tunnustab 07.12.2000 ELi põhiõiguste hartas, nagu seda on kohandatud 12.12.2007 Strasbourgis, sätestatud õigusi, vabadusi ja põhimõtteid, millel on aluslepingutega võrreldes samaväärne õigusjõud.

Art 6 lg 3 – EIÕK-ga tagatud ja liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest tavadest tulenevad põhiõigused on liidu õiguse üldpõhimõtted.”

1.3.2.1. Euroopa Liidu põhiõiguste harta

Hoolimata sisulisest sarnasusest on EIÕK ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta¹⁵⁰ (edaspidi: *harta*) vahel aga see erinevus, et viimase kohaldamisala on kitsam.¹⁵¹ Lissaboni lepingu vastu võtnud valitsustevahelise konverentsi lõppaktile lisatud deklaratsioonis rõhutati, et harta, mis

¹⁴³ PSJVK aramus PS § 111 tõlgendamise kohta kohtuasjas 3-4-1-3-06

¹⁴⁴ ELKo 12.11.1969, E. Stauder, C-29/69, p 7

¹⁴⁵ ELKo 17.12.1970, Internationale Handelsgesellschaft mbH, C-11/70, p 4

¹⁴⁶ ELKo 14.05.1974, J. Nold, Kohlen ja Baustoffgrosshandlung, C-4/73, p 13

¹⁴⁷ ELKo 29.05.1997, F. Kremzow, C-299/95, p 14

¹⁴⁸ ELT C 306/1, 17.12.2007

¹⁴⁹ Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid. Deklaratsioon Euroopa Liidu põhiõiguste harta kohta. - ELT C 202/1, 07.06.2016

¹⁵⁰ Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 83, 30.03.2010

¹⁵¹ H. Kalmo. Põhiseaduse põkkumine Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga. Juridica. III. 2016, lk 164.

on õiguslikult siduv, kinnitab EIÕK-ga tagatud põhiõigused selliselt, nagu need tulenevad liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest traditsioonidest. Veelgi enam, harta artikkel 52 lg 3 sätestab, et hartas sisalduvate selliste õiguste tähendus ja ulatus, mis vastavad EIÕK-ga tagatud õigustele, on samad, mis neile EIÕK-ga on ette nähtud, kusjuures liidu õigusega võib kehtestada õiguste ulatuslikuma kaitse. Märkimisväärne on ka, et harta artikli 53 alusel ei või harta sätteid tõlgendada neid inimõigusi või põhivabadusi kitsendavate või kahjustavatena, mida asjaomastes kohaldamisvaldkondades on tunnustanud EIÕK.

Samas on tähtis rõhutada, et mitte alati ei ole võimalik põhiõiguste kaitseks hartale tugineda, kuna harta artiklist 51 tulenevalt on harta sätted ette nähtud liidu institutsioonidele, organitele ja asutustele ning liikmesriikidele üksnes liidu õiguse kohaldamise korral. ELK on kohtuasjas Åkerberg Fransson¹⁵² selgitanud, et üksnes liidu õiguse kohaldamise põhjendused vastavad ka ELL artikli 6 lõikele 1, mille kohaselt ei laienda harta sätted mingil viisil liidu pädevust, mis on määratletud aluslepingutega. Kuna hartaga tagatud põhiõigusi tuleb kaitsta siis, kui siseriiklik õigusnorm kuulub liidu õiguse kohaldamisalasse, ei saa olla olukorda, mis jääb küll liidu õiguse kohaldamisalasse, ilma et nimetatud põhiõigused kehtiksid. Kui aga olukord ei kuulu liidu õiguse kohaldamisalasse, siis puudub ELK-l pädevus ning harta osutatud sätted ei saa iseenesest olla pädevuse aluseks. Kui liidu õigus kohaldub, tähendab see ELK hinnangul, et ka hartaga tagatud põhiõigused kehtivad.

Käesoleva magistritöö raames käsitletavat kinnipeetavate valimisõigust puudutab harta artikkel 39, mille alusel on igal liidu kodanikul Euroopa Parlamendi valimistel õigus hääletada ja kandideerida selles liikmesriigis, kus on tema elukoht, samadel tingimustel kui selle riigi kodanikel ning Euroopa Parlamendi liikmed valitakse otsestest, üldistest, vabadel ja salajastel valimistel.

Seega saab EIÕKi ning hartat võrreldes tõdeda, et mõlemad põhiõiguste kataloogid näevad ette õiguse osaleda (nii aktiivselt kui ka passiivselt) Euroopa Parlamendi valimistel. Kuna hartas sätestatud Euroopa Parlamendi valimistel osalemise õigus korrespondeerib EIÕK protokoll nr 1 artikkel 3-ga, ning harta artikkel 52 lg 3 alusel on nimetatud õigus seega EIÕK-s sätestatud tähenduse ning ulatusega, tuleb kinnipeetavate valimisõiguse piirangu hindamisel Euroopa Parlamendi kontekstis lähtuda EIÕK-st ja EIKi tõlgendustest. Kuna magistritöö peatükis 1.2. loetletud põhjustel on lähtuvalt EIÕK-st ja vastavatest EIK-i tõlgendustest keelatud kinnipeetavate üldine, absoluutne valimisõiguse piirang Euroopa Parlamendi valimistel, on selline piirang harta artiklist 52 lg 3 tulenevalt vastuolus ka hartaga. Samuti peab märkima, et

¹⁵² ELKSo 26.02.2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, p 21 ja 22

erinevalt EIÕK-st, kus piirangute võimalikkus on õiguste kohta eraldi sätestatud, on see hartas sätestatud kõik ühte artiklisse. Nimetatud harta artikli 52 lg 1 kohaselt tohib õiguste ja vabaduste teostamist, käesoleval juhul Euroopa Parlamendi valimistel osalemist, piirata vaid siis, kui piirangud on seatud seadusega, arvestatud on nimetatud õiguste ja vabaduste olemust, järgitud on proportsionaalsuse põhimõtet ja piirangud on vajalikud ning vastavad tegelikult liidu poolt tunnustatud üldise huvi eesmärkidele või vajadusele kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi. ELK on ka ühe mõrva toimepanemise eest 12 aastaks vangistusse mõistetud ning vangistuse ära kandnud prantsuse kodaniku T. Delvigne'i¹⁵³ kaebuse osas asunud seisukohale, et Euroopa Parlamendi valimistel hääletamisõiguse äravõtmise näol oli tegu liidu õiguse kohaldamisalaga ning see piirang kujutab endast harta artikli 39 lõikes 2 tagatud õiguse teostamise piirangut. Kohus kontrollis harta artiklis 52 lõikes 1 sätestatud eeldusi põhiõiguse riiveks ning leidis, et nimetatud endisele kinnipeetavale kohalduv piirang oli proportsionaalne, kuivõrd tegu ei olnud absoluutse ja üldise keeluga, vaid arvesse oli võetud toimepandud süüteo laadi ja raskusastet ning karistuse kestust. Kaebajale karistuse mõistmisel kaasnes talle hääletamisõiguse alaline keeld, kuna tegu oli raske kuriteoga, aastaid hiljem kaotati ära selline keeld ning kehtestati regulatsioon, et kõikide kodanikuõiguste äravõtmise otsuse peab tegema kohus ning selle kestus ei või kuriteo süüdimõistmise korral ületada 10 aastat. Seega ei olnud tegu mitte erineva kohtlemisega seonduvalt eri liikmesriikide kodakondsusega, vaid valijate eri gruppidega. Märkimisväärne on, et otsuses ei teinud ELK mitte ühtegi otsest viidet EIKi väljakujunenud praktikale.

Autori hinnangul väärrib rõhutamist kohtujurist P. Cruz Villalon seisukoht nimetatud kohtuasjas, mille alusel tuleb proportsionaalsuse hindamisel lähtuda asjaolust, et selles valdkonnas esinevad eri riikide õigusnormide vahel väga suured erinevused ning EL õiguse seisukohast on võimalik arvesse võtta ainult liikmesriikide ühist miinimumi ja järelikult EIKi praktikat. Kohtujurist rõhutas ka, et nõustub Saksamaa valitsusega, kelle arvates on kriminaalkorras süüdimõistmise korral õiguse hääletada ja kandideerida „automaatne ja püsivalt” äravõtmine vastuolus üldise valimisõiguse olemusega, kuna see muudaks selle õiguse teostamise teatavate liidu kodanike jaoks võimatuks.¹⁵⁴ Euroopa Parlament rõhutas nimetatud kohtuasjas, et piirang oleks ebaproportsionaalne, kui see oleks kumulatiivne, üldine, automaatne ja toimepandud kuriteo raskusest sõltumatu. Seevastu võib seda pidada proportsionaalseks, kui see on kohaldatav teatavatele piisavalt diferentseeritud kuritegudele ja

¹⁵³ ELKSo 06.10.2015, T. Delvigne, C-650/13

¹⁵⁴ Kohtujuristi Pedro Cruz Villalon'i 04.06.2015 ettepanek kohtuasjas C-650/13

esineb selle läbivaatamise võimalus, kusjuures liikmesriigi kohtu ülesanne oleks läbi viia proportsionaalsuse kontroll, arvestades seda, kuidas seda võimalust on kasutatud.

Õiguskirjanduse kohaselt viitab see ELK otsus asjaolule, et üldine, automaatne ja ühetaoline kinnipeetavate hääleõiguse keeld Euroopa Parlamendi valimistel on õigusvastane. Samuti võib sellest teha 2 järeldust. Esiteks et ELK ei kõhkle panustada EL-i kodakondsuse poliitilise dimensiooni arendamisse ning teiseks EL-i kodanikud, kellele on mõistetud kaebaja T. Delvigne'st väiksem karistus ning kes kannavad karistust liikmesriikide vanglates, võivad liikmesriikide vastu kohtusse minna, kuna nende hääleõigust on piiratud.¹⁵⁵

Kokkuvõtvalt kuivõrd harta artikkel 52 lg 3 alusel on selles sisalduvate õiguste tähendus ja ulatus, mis vastavad EIÕK-ga tagatud õigustele, samad, mis neile EIÕK-ga ette nähtud, on Euroopa Parlamendi valimistel kinnipeetavate hääleõiguse absoluutne, üldine ja ühetaoline piiramine vastuolus EL õigusega, täpsemalt harta artikkel 39 lõikega 2, mis sätestab Euroopa Parlamendi üldiste valimiste põhimõtte. Hartas ei ole sätestatud kohalike omavalitsuste, seadusandja ega rahvahääletuse osas üldiste valimiste põhimõtte kohustust, mistõttu ei ole kinnipeetavate hääleõiguse piirang nende valimiste osas hartaga vastuolus.

1.3.2.2. EIÕK põhimõtted kui liidu õiguse põhimõtted

ELL artikkel 6 lõikest 3 tulenevalt on EL õiguse üldpõhimõteteks põhiõigused, mis on EIÕK-ga tagatud ja tulenevad liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest tavadest. Missugust sidet omab see artikkel kinnipeetavate valimisõiguse teostamisel? Nimetatud küsimusele vastamiseks peab selgitama välja, kas EL õigus reguleerib kinnipeetavate valimisõigust. Euroopa Parlamendi valimiste osas kehtib Euroopa Liidu Nõukogu otsus 2002/772/EÜ, Euratom, mille alusel on muudetud nõukogu 20.09.1976 otsust 76/787/ESTÜ, EMÜ, Euratom. Kehtiva redaktsiooni artikkel 1 lg 3 sätestab, et Euroopa Parlamendi valimised on otsesed, üldised ja vabad ning hääletamine on salajane. Samuti sätestab nimetatud valimiste üldisuse printsiibi ELL artikkel 14 lõige 3. ELK on märkinud, et kehtiva EL õiguse kohaselt on nende isikute määratlemine, kellele kuulub hääletamis- ja kandideerimisõigus, iga liikmesriigi pädevuses, kes peab seda tehes arvestama ühenduse õigusega.¹⁵⁶ Kuigi kinnipeetavate Euroopa Parlamendi valimistel hääleõiguse võimalikke piiranguid EL õigus spetsiifiliselt ei sätesta, peavad piirangud siiski olema kooskõlas liidu õiguses sätestatud üldiste valimiste printsiibiga. Kohtujuristi A. Tizzano hinnangul püütakse niisuguse regulatsiooniga saavutada hääleõiguse andmist võimalikult

¹⁵⁵ European Union Law. Fourth edition. Alina Kaczorowska-Ireland, Routledge, 2016, lk 70

¹⁵⁶ ELKSo 12.09.2006, Eman ja Sevinger, C-300/04

suurele arvule isikutele ja seega vähemalt põhimõttena kõikidele liikmesriikide kodanikele. Tegemist on seega ühega põhivahenditest, mis võimaldab kaitsta reaalselt demokraatlikku režiimi ja täpsemalt subjektiivse õigusega, mis on peamine õigusriigi põhimõtetest kantud tõelise demokraatia aluste loomisel ja hoidmisel.¹⁵⁷

Kuna üldistel Euroopa Parlamendi valimistel osalemine on EIÕK-ga tagatud põhiõigus ning ka liidu õigus kehtestab üldiste Euroopa Parlamendi valimiste kohustuse põhimõtte, on nimetatud põhiõigus käsitletav ühe EL õiguse üldpõhimõttena. Seetõttu võttes aluseks EIKi praktika, on ka EL üldpõhimõtetega vastuolus kinnipeetavate hääleõiguse absoluutne, üldine ja ühetaoline piiramine Euroopa Parlamendi valimistel. ELi õigus ei sätesta kohalike omavalitsuste, seadusandja ega rahvahääletuse osas üldiste valimiste põhimõtte kohustust, mistõttu ei ole sisalda need ka õiguseid, mida saaks käsitleda liidu üldpõhimõtetena. Täheldada võiks ka, et kui aga liikmesriik on EIÕKi ratifitseeritud ning kinnipeetav pöördub kaebusega EIKi poole, piirdub EIKi roll vaid EIÕK vastavuse tuvastamisega ning mitte EL õiguse kohaldamise küsimusega. Seda kuna EIKi ülesanne ei ole võtta endale liikmesriikide kohtute rolli ning eeskätt on liikmesriikide võimude, eriti kohtute ülesanne lahendada konkreetse riigi õiguse tõlgendamise küsimused.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Kohtujuristi Antonio Tizzano 06.04.2006 ettepanek kohtuasjas C-145/04

¹⁵⁸ J. Laffranque. Euroopa Inimõiguste Kohus ja Eesti õigus, lk 23

2. Kinnipeetavate hääleõigus Eestis

Kinnipeetavate hääleõiguse analüüsimisel Eestis tuleb märkida, et tegu on ühe kõige olulisema poliitilisi põhiõigusega ja seega ühe peamise tunnusega, mille põhjal erinevad kodanikud mittekodanikest, kusjuures kodanikuõigustele on hääleõigus üks kodakondsuse sisustamise alustest.¹⁵⁹ Põhiõigused on oma sisult fundamentaalsed, sest neis sisalduvad otsused määravad olulises osas riigi ja ühiskonna põhistruktuuri. Sellest tulenevalt on põhiõigustel õigussüsteemi jaoks ülim tähtsus.¹⁶⁰ PS §-s 3 sisalduv piirang sätestab õigusriigi printsiibi põhielemendi, riigivõimu teostamise ainult PS-e ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Piirang hõlmab kahte printsiipi – seaduslikkuse printsiip ning seadusliku aluse põhimõte.¹⁶¹ PS § 14 kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus.

Kõigepealt on PS § 14 kohaselt kohustatud hääleõiguse kui põhiõiguse tagama seadusandlik võim. Seadusandlik võim kuulub PS §-de 4 ja 59 järgi Riigikogule. Seadusandlik võim on kohustatud tagama põhiõigusi eelkõige siis, kui Riigikogu võtab vastu seadusi. Seadused, mis ei ole kooskõlas põhiõigustega, on PS-ga vastuolus.¹⁶²

Põhiõigusi on kohustatud tagama ka täidesaatev võim. Presidendi, valitsuse, kohalike omavalitsuste ja teiste avalik-õiguslike juriidiliste isikute mis tahes tegutsemine hõlmatud mõistega „täidesaatev võim”.¹⁶³ PS § 14-s kohalike omavalitsuste eraldi esiletõstmine täidesaatva võimu kõrval on üleliigne, kuid kahjutu.¹⁶⁴ Täitevvõimu põhiõigustega seotuse puhul on probleemne selle põhimõtte järgimise võimalus. Täitevvõim on allutatud nii PS-le kui ka seadusele, selle ülesanne on PS § 87 p 3 kohaselt korraldada seaduste täitmist. Täidesaatva võimu organil puudub pädevus jätta kohaldamata ja esitada põhiseaduslikkuse järelevalve kohtule kontrollimiseks seadus, mida ta peab PS-ga vastuolus olevaks. Kui haldusorgan peab seadust põhiseadusvastaseks, siis on olemas kaks võimalust: ta kas täidab seadust ja loodab, et asi jõuab kohtusse, kes algatab konkreetse normikontrolli põhiseaduslikkuse järelevalve kohtus, või ta veenab õiguskantslerit põhiseaduslikkuse järelevalve algatamise vajaduses.¹⁶⁵

¹⁵⁹ Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, II osa. 3 ptk. § 58, p 2.1.

¹⁶⁰ M. Ernits Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu Ülikooli Kirjastus, Tallinn, 2011 Lk 154

¹⁶¹ T. Annus. Riigiõigus, lk 73

¹⁶² M. Ernits, N. Parrest (koostajad). PS Komm vlj § 14/5.

¹⁶³ M. Ernits, N. Parrest (koostajad). PS Komm vlj § 14/6.

¹⁶⁴ M. Ernits, N. Parrest (koostajad). PS Komm vlj § 14/8.

¹⁶⁵ M. Ernits, N. Parrest (koostajad). PS Komm vlj § 14/6.

Kolmas §-s 14 mainitud võimudest on kohtuvõim. Vastavalt PS-e § 15-le on kohtul kohustus järgida PS-t ja tunnistada põhiseadusvastaseks mis tahes seaduse, muu õigusakti või toimingut, mis rikub PS-s sätestatud õigusi ja vabadusi või on muul viisil PS-ga vastuolus.

Põhiõiguste, sh hääleõiguse, ülima tähtsuse tõttu on PS §-s 11 selgelt väljendatud, et õigusi ja vabadusi võib piirata ainult kooskõlas PS-ga ning need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Klausel, et piiranguid võib teha ainult kooskõlas PS-ga, sisaldab endas ka üldise huvi ja legitiimsuse eesmärgi klauslit.¹⁶⁶ Õigustus kui nn legitiimsuse eesmärgi põhimõtte kohaselt võib see olla näiteks riigi julgeolek või territoriaalne terviklikkus, ühiskondlik turvalisus, riigi majanduslik heaolu, avaliku korra kaitse, kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitse, õigusemõistmise autoriteedi ja erapooletuse säilitamine jms.¹⁶⁷ EIK jätab riikidele laialdase otsustusõiguse põhiõiguste piiramise nimel taotletavate väärtuste kaalukuse hindamisel.¹⁶⁸

Eesti õiguse puhul võime rääkida peaaegu konsensuselises selles, et PS § 11 on koostatud EIÕK eeskujul. See lubab EIÕK praktikast appi võttes PS §-s 11 sätestatud seostada proportsionaalsuse põhimõttega. Ka siis kui riivel on legitiimsed alused ning seda õigustab sotsiaalne vajadus, peab riive ja selle eesmärgi vahel olema õige ehk proportsionaalne tasakaal.¹⁶⁹

Kui PS § 11 teises lauses on juttu vajalikkusest demokraatlikus ühiskonnas, siis on silmas peetud vajalikkust laiemas tähenduses, mis hõlmab kogu proportsionaalsuse põhimõtte.¹⁷⁰ Riigikohus on PS §-st 11 tuleneva proportsionaalsuse põhimõtte kontrolli sisustanud kolmeastmelise vastavusena - kõigepealt abinõu sobivus, seejärel vajalikkus ja vajadusel ka proportsionaalsus kitsamas tähenduses e. mõõdukus. Ilmselgelt ebasobiva abinõu korral on proportsionaalsuse kontrollimine järgmistel astmetel tarbetu. Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult eaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust.¹⁷¹ Menetlus mõõduka ehk õige vahekorra jaluleseadmiseks on kaalumine. Selle vastu on ikka ja jälle püütud väita, et kaalumine polevat

¹⁶⁶ R. Maruste Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja- vabaduste kaitse., Juura, Tallinn, 2004 Lk 249

¹⁶⁷ H. Vallikivi Põhiõiguste ja –vabaduste piiramise seadusliku aluse põhimõttest., Juridica 1997/5, lk 242

¹⁶⁸ T. Annus. Riigiõigus, lk 41

¹⁶⁹ R. Maruste, Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja- vabaduste kaitse. Juura, Tallinn, 2004 Lk 249

¹⁷⁰ M. Ernits Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu Ülikooli Kirjastus, Tallinn, 2011 Lk 175

¹⁷¹ RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15

ratsionaalne protsess. Kaalumised eeldavad väärtushinnanguid, mis kaalumiskäsust ei tulene. See ei ole siiski piisav põhjus, välistamaks kaalumise õiguses. Kaalumine on menetlus, mis annab argumentatsioonile ratsionaalse struktuuri. Kõigepealt tuleb tuvastada riive intensiivsus. Intensiivsuse astmeid ei saa küll arvuliselt mõõta ega tulemust seejärel koondamise teel välja selgitada, küll aga võib riived ilma eriliste probleemideta jagada rasketeks, keskmisteks ja kergeteks. Sama kehtib ka riivet õigustavate põhjuste relatiivse kaalukuse kohta. Kui riive intensiivsus on väga suur, seda õigustavate põhjuste kaalus aga seevastu tühine, siis on otsus ühene: riive on ebaseaduslik ja seega põhiseadusvastane.¹⁷²

Kinnipeetavate hääleõiguse kui põhiõiguse piirangud on lubatavad, kui need on formaalselt ja materiaalselt õiguspärased. Formaalne õiguspärasus eeldab PS-s sätestatud pädevuse, vormi- ja menetlusnõuete järgimist, PS § 13 lg-st 2 tuleneva õigusselguse tagamist ning ka PS § 3 lg-st 1 tuleneva parlamendireservatsioonist kinnipidamist.¹⁷³ Materiaalse õiguspärasuse kontrolli alusel tuleb hinnata, kas piirangutel on legitiimne eesmärk ning kooskõla proportsionaalsuse põhimõttega. Järgnevalt analüüsib autor kinnipeetavate hääleõiguse ja piirangute osas seadusandlust ning kohtupraktikat.

2.1. Kinnipeetavate hääleõigust puudutavad normid Eestis

2.1.1. Põhiseaduse tasandil

Kinnipeetavate hääleõiguse analüüsimisel Eesti seadusandluses alustab autor kõige tähtsamast põhiõiguseid koondavast dokumendist – põhiseadusest ning märgib, et kasutab magistritöös hääleõiguse piirangu terminit läbivalt kui piirang hääletamise õigusele või piirang osaleda hääletamisel ning see ei puuduta kinnipeetavate hääleõiguslikkust.

PS § 58 alusel võib seadusega piirata nende Eesti kodanike osavõttu hääletamisest, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud ja kannavad karistust kinnipidamiskohtades. Kuna PS säte ei kehtesta absoluutselt keeldu ning ei kohusta rakendama hääleõigust piirangut, on see kooskõlas EIÕK-ga. Tasub ka märkida, et PS § 123 alusel oli Eesti Vabariigil ka kohustus mitte sõlmida välislepinguid, mis on vastuolus PS-ga. Autor nõustub ka välisministri seisukohaga¹⁷⁴, et PS § 58 sõnastus on piisavalt paindlik ning jätab seadusandjale võimaluse piirata kinnipidamiskohtades karistust kandvate isikute osavõttu hääletamisest.

¹⁷² R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica eriväljaanne 2001, lk 39

¹⁷³ M. Ernits (koostaja). PS Komm vlj § 11/5.

¹⁷⁴ Välisministri seisukoht RKPJKm 22.01.2013, 3-4-1-26-12, p 23.

Autor pigem ei nõustu Riigikohtu üldkogu¹⁷⁵ seisukohaga, mille alusel on PS § 58 lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõiguse säte. Autor nõustub PS-e kommentaarides ja põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon (edaspidi: *ekspertiisi komisjon*)¹⁷⁶ väljatoodud käsitlesega, mille alusel on tegu kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga, kuna see sisaldab lisanõudeid, millele riive peab vastama. Lihtne seadusereservatsioon seevastu ei lisa midagi üldistele PS poolt esitatavatele õiguspärasuse nõuetele, andes vaid seadusandjale volituse põhiõiguse riivamiseks.¹⁷⁷

Kinnipeetavate valimisõiguse piirang sisaldus ka eelnevates PS-tes. Asutava Kogu poolt 1920. aastal vastu võetud põhiseaduse¹⁷⁸ § 28 alusel jäeti hääleõigusest ilma mõned liigid kuritegijad ning kandideerimisõigus oli § 37 kohaselt seotud hääleõiguslikkusega. Rahvaalgatamise korras algatatud ja rahva poolt rahvahääletamisel 1933. aastal vastu võetud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadusega¹⁷⁹ kinnipeetavate valimisõiguse sätteid ei muudetud. Rahvuskogu poolt 1937. aastal vastu võetud Eesti Vabariigi põhiseaduse¹⁸⁰ § 37 kohaselt võis seadusega ära võtta hääleõiguse mõnelt liigilt kohtulikult karistatud kodanikelt ning hääletamisest ei võta osa kodanikud, kes hääletamise ajal on vahistatud kohtu poolt määratud karistuse kandmiseks või kohtuvõimude poolt määratud tõkkevahendite teostamiseks.

Seega saab kokkuvõtvalt öelda, et sarnaselt täna kehtiva PS-ga oli ka eelnevates PS-tes kinnipeetavate hääleõiguse piirang sätestatud, kuid ka varasemates redaktsioonides ei olnud kinnipeetavatel kohalduvad piirangud absoluutsed ja üldised, kuna PS sätestas pelgalt võimaluse piirang sätestada. Tingimus, mille alusel hääletamisest ei võtnud isikud, kes olid vahistatud, lähtus praktilistest kaalutlustest – eeskätt protseduurilistest raskustest vanglates valimisi läbi viia. Tänapäeval korraldatakse hääletamist ka vanglates, sest hääleõigus on nendel vahistatutel, kes ei ole kohtu poolt süüdi mõistetud, vaid kes viibivad seal kohtumenetluse ajal või muul õiguslikul alusel.¹⁸¹ Autor nõustub ka Riigikohtu seisukohaga, mille alusel ei saa ebavõrdset kohtlemist õigustada pelgalt administratiivsete ja tehnilist laadi raskustega¹⁸², seda eriti 21. sajandil. Autori hinnangul ei saa tänapäeval enam lähtuda nimetatud praktilistest kaalutlustest ning neid ei saa käsitleda legitiimsete eesmärkidena.

¹⁷⁵ RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-2-15

¹⁷⁶ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. Tallinn 1998.-

https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/pohiseaduse_2._peatukk._pohioigused_vabadus_ed_ja_kohustused.pdf, II osa, 2 ptk, p 3.2.

¹⁷⁷ M. Ernits (koostaja) PS Komm vlj. II ptk sissejuhatus

¹⁷⁸ Eesti Vabariigi põhiseadus.- RT, 09.08.1920, 113/114, 243

¹⁷⁹ Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus. - RT, 28.10.1933, 86, 628

¹⁸⁰ Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT, 03.09.1937, 71, 590

¹⁸¹ H. Kalmo, O. Kask (koostajad). PS Komm vlj § 58/2.

¹⁸² RKPJKo 21.01.2004, nr 3-4-1-7-03, p 39

Põhiseaduse Assamblees kaaluti kinnipeetavate hääleõiguse piirang sätestada PS-s ja ka võimalust jätta piirangu kehtestamine seadusandja pädevusse. L. Hänni märkis 6. veebruari 1992 istungil¹⁸³, et PS § 58 sisustamine selliselt, et põhiseaduslikult ei ole kinnipeetavate hääleõigust piiratud, vaid see võimalus on delegeeritud seadusandjale, tuleneb sellest, et demokraatia süvenemisega võib Eesti jõuda olukorda, kus ei ole vajadust piirata süüdimõistetute hääleõigust ning sellises olukorras ei oleks vaja muuta PS-t. Autori hinnangul on Eesti Vabariik iseseisev ning demokraatlik ning enam ei esine olukorda, kus eksisteeriks vajadus süüdimõistetute hääleõiguse piiramiseks.

Ka õiguskantsler on märkinud 2006. aastal¹⁸⁴ PS §-s 58 sätestatud normi tõlgendamisel, et see sisaldab Riigikogu diskretsiooniõigust („võib“) – lubatavat normi, mitte kohustust. Kaalutusõiguse teostamisel peab seadusandja järgima mõistagi põhiõiguste piiramise üldpõhimõtteid. Õiguskantsleri hinnangul on kinnipeetavate ühiskonnast kõrvaldamisel nende täielik ilmajätmine hääletamisest osavõtu õigusest on küll sobiv ja vajalik meede legitiimsetel eesmärkidel, kuid mitte mõõdukas taotletavate eesmärkide saavutamiseks.

Olles poliitiline põhiõigus, on hääleõigust võimalik piirata vaid väga olulistel juhtudel ning väga laia tõlgendust võimaldav PS § 58 sõnastus ei saa olla vastava seaduse vastuvõtmise ainuluseks. Eelkõige tuleb arvesse võtta ka PS § 11 ning samuti tuleb arvestada ka PS § 12 lg 1 esimeses lauses sätestatud kõigi kodanike võrdsuse põhimõte, valimisõiguse osas *lex specialisena* ka PS § 60 lg 1 lause 3 (valimiste üldisuse põhimõte). Üldine kinnipeetavate hääleõiguse piirang ei ole seega täielikult kooskõlas PS-ga ning PS-e § 58 on üksnes volitav norm, selle rakendamisel tuleb arvestada ka teiste PS-e sätetega.¹⁸⁵

Ekspertiisi komisjoni kohaselt on hääleõiguse kaotamine käsitletav lisakaristusena vabaduse kaotusele. Komisjoni hinnangul tuleks võimaldada kergemini karistatud ja kergemate kuritegude eest süüdi mõistetud isikutel hääletada, kuivõrd kinnipidamiskohtades tuleb hääletamisprotseduuri igal juhul läbi viia (kui seal on ka süüdi mõistmata isikuid, s.t. kohtualuseid või kahtlustatavaid või süüdistatavaid).¹⁸⁶

Kuigi kinnipeetavate kandideerimisõigusega seonduvate piirangute temaatikat autor magistritöö mahu ja EIKi praktika puuudumise tõttu sisuliselt ei analüüsi, märgib ta hääleõiguse

¹⁸³ Põhiseadusliku assamblee 24 istung. 06.02.1992

¹⁸⁴ Õiguskantsleri märgukiri „Kinnipeetavate valimisõigus“ 03.03.2006.

http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_margukiri_kinnipeetavate_valimi_soigus.pdf

¹⁸⁵ Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, II osa. 3 ptk. § 58, p 2.1.

¹⁸⁶ Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, II osa. 3 ptk. § 58, p 2.2.

võrdlemise eesmärgil järgmist. PS § 58 ei sisalda kinnipeetavate kandideerimisõiguse piirangu volitusnormi. Ekspertiisi komisjoni lõpparuandes märgiti muudatusettepanekuna PS §-i 58 täiendamine võimalusega piirata seadusega ka kinnipeetavate kandideerimisõigust, kuna kandideerimise võimaldamine oleks otstarbekuse ning PS § 64 lg 2 punktis 2 sätestatud mõtte seisukohalt kaheldav.¹⁸⁷ Hääleõiguse piirangu võrdlemisel kandideerimisõiguste piirangutega, toob autor välja tollase justiitsminister M. Rask'i RKVSi eelnõu lugemisel 27.03.2002¹⁸⁸ esitatud seisukoha, mille alusel ei olnud kinnipeetavate kandideerimispiirang vastuolus PS-ga. M. Rask märkis küll, et otsest vastust PS üheselt ei anna, kuid vähemalt Riigikogusse kandideerimisel saab arvestada PS §-i 11 ning ka PS § 64 lg 2 p 2 kohast Riigikogu liikme volituste lõppemise fakti teda süüdi mõistva kohtuotsuse jõustumisel.

2.1.2. Seaduse tasandil

Kuivõrd EIÕK-s tagatud õigustena ei ole käsitletavad presidendi- ja kohalike omavalitsuste valimistel ega rahvahääletusel osalemine, ei käsitle autor magistritöös nimetatud õiguste regulatsioone Eesti seadusandluses ning toob järgnevalt välja vaid Riigikogu ning Euroopa Parlamendi valimistega seonduva regulatsiooni. EPVS § 4 lg 3 p 1 alusel ei ole hääleõiguslik isik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud kuriteos ja kannab vanglakaristust. RKVS § 4 lg 3 alusel ei võta hääletamisest osa isik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud kuriteos ja kannab vanglakaristust.

Piirangud kohalduvad isikutele, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud kuriteos ja kannavad vanglakaristust. See tähendab, et eksisteerib kaks eeldust – süüdimõistmine kuriteo eest ja reaalse vangistuse kandmine. Karistusseadustiku¹⁸⁹ § 3 lg 3 alusel on kuritegu süütegu, mille eest on põhikaristusena ette nähtud füüsilisele isikule rahaline karistus või vangistus. Vangistusseaduse¹⁹⁰ § 2 alusel nimetatakse vanglas vangistust kandvat süüdimõistetut kinnipeetavaks. Piirangud kohalduvad seega vaid kinnipeetavatele ning mitte näiteks vahistatutele¹⁹¹, arestialustele¹⁹² ega isikutele, kes on toime pannud väärteo või isikutele, kellele on kuriteo toimepanemise eest ette nähtud rahaline karistus või kes on kuriteo toimepanemise eest ette nähtud vangistuse ära kandnud.

¹⁸⁷ Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, III. osa – muudatusettepanekud ja kommentaarid.

¹⁸⁸ IX Riigikogu stenogramm RKVS eelnõu menetlemisel 27.03.2002.

<http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/200203271300#PKP-2000008683>

¹⁸⁹ Karistusseadustik¹. - RT I, 31.12.2016, 14

¹⁹⁰ Vangistusseadus. - RT I, 01.03.2017, 4

¹⁹¹ Vangistusseaduse § 4 kohaselt on vahistatu isik, kellele on tõkendina kohaldatud vahistamist ja kes kannab eelvangistust kinnise vangla eelvangistusosakonnas või arestimajas

¹⁹² Vangistusseaduse § 3 alusel on arestialune arestimajas aresti kande isik

Seega on EPVS-is ja RKVS-is sätestatud piirangud kinnipeetavate suhtes üldised ning piirangu rakendamine ei eelda selle meetme üle eraldi otsustamist. Hääle- ja kandideerimisõiguse võrdlemisel saab öelda, et sarnaselt hääletamise õiguse piiranguga ei või ka EPVS ja RKVSi alusel kandideerida isik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud kuriteos ja kannab vanglakaristust.

Märkimisväärne on, et 12.06.2002 RKVSi eelnõu¹⁹³ ja ka 18.12.2002 EPVS eelnõu¹⁹⁴, mida küll selliselt vastu ei võetud, sisaldasid algselt sätteid, mille kohaselt hääletamisest ei võta osa isik, kelle on kohus süüdimõistnud tahtlikult toimepandud kuriteos ja kes kannab valimispäevale eelneva 30. päeva seisuga üle viieaastast vanglakaristust. RKVSi eelnõu seletuskirja kohaselt arvestati seesuguse viie aasta tingimuse sätestamisel proportsionaalsuse põhimõtet, mille kohaselt peab põhiõiguse piirang olema sobiv, vajalik ja mõõdupärane taotletava eesmärgi saavutamiseks. Kuigi eelnõude seletuskirjades ei põhjendatud algtekstides sätestatud viie aasta pikkuse vanglakaristuse tingimust, selgitas M. Rask seda Riigikogu põhiseaduskomisjoni (edaspidi: *põhiseaduskomisjon*) istungil karistusseadustiku järgse vaheteoga esimese ja teise astme kuritegude vahel. Ka täna kehtiva KarS §-i 4 kohaselt on esimese astme kuritegu süütegu, mille eest on füüsilisele isikule raskeima karistusena ette nähtud tähtajaline vangistus üle viie aasta või eluaegne vangistus ning teise astme kuritegu süütegu, mille eest on ette nähtud tähtajaline vangistus kuni viis aastat või rahaline karistus.

Kuigi seadused võeti vastu põhiseaduskomisjoni muudatusettepaneku tulemusel selliselt, et hääleõiguse piirang rakendus kõigile kinnipeetavaile hoolimata vangistuse pikkusest, saab siiski tõdeda, et nimetatud valimisseaduste eelnõude väljatöötamisel ei pooldanud eelnõude algataja Vabariigi Valitsus üldist tingimusteta hääleõiguse keeldu.

M. Rask avaldas põhiseaduskomisjoni istungil¹⁹⁵ arvamust, et kinnipeetavate hääletamisõigus on hinnangu ja otsustuse küsimus, kusjuures hääleõiguse kui esmase poliitilise õiguse äravõtmine iga vabadusekaotuse korral tähendaks pöördumist minevikku. Põhiseaduskomisjoni istungil diskuteeriti ka teemal, kas hääletamisõiguse äravõtmine taskuvargalt näitaks ka politseiriigi toimimist ning kas oleks võimalik eeldada, et taskuvaras kasutaks enda õigust hääletada.

¹⁹³ Riigikogu valimise seaduse eelnõu 748 SE. <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/166aa597-158d-36fc-9c5a-6c72d8003705/Riigikogu%20valimise%20seadus>

¹⁹⁴ Euroopa Parlamendi valimise seaduse eelnõu 906 SE. <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b3249dd6-569b-3149-8a21-495238f545f2/Euroopa%20Parlamendi%20valimise%20seadus>

¹⁹⁵ Riigikogu põhiseaduskomisjoni 18.10.2001 istungi protokoll nr. 134/202

Taunimisväärtus on asjaolu, et RKVSi ja EPVS eelnõude seletuskirjades ei olnud selgitatud mitte ühtegi legitiimset eesmärki, mida meede peaks täitma. Kuivõrd ekspertiisi komisjon käsitles hääleõiguse piirangut kui lisakaristust, analüüsib autor järgnevalt karistus- ja vangistusõiguse eesmärgi, leidmaks seost hääleõiguse äravõtmise põhjendustega. Õigusriikliku karistusõiguse ülesanne demokraatlikus riigis on ühiskonna kui inimeste sotsiaalse koostöö aluste kaitse.¹⁹⁶ Karistust võib määratleda kui seaduses ettenähtud ja riigi erilist hukkamõistu väljendavat karimi, st stigmatiseerivat ja piinavat kohtlemist isiku suhtes, kes on toime pannud süüteo.¹⁹⁷ Vangistuse täideviimise eesmärgi tuleb eraldada karistuse eesmärkidest, mis tulenevad karistusteooriatest.¹⁹⁸

Karistuse mõistmisel arvestatakse KarS § 56 lg 1 ja 2 alusel võimalust mõjutada süüdlasest edaspidi hoiduma süütegude toimepanemisest ja õiguskorra kaitsmise huvisid ning vangistust mõistetakse ainult siis, kui karistuse eesmärgi ei ole võimalik saavutada kergema karistusega. Nimetatud võimalus mõjutada süüdlasest edaspidi hoiduma süütegu toimepanemisest on karistuse eripreventiivne eesmärk ning seda on võimalik saavutada isikut taasühiskonnastades või vähemalt tema edasist ühiskonnast võõrdumist vältides. Nimetatud teine eesmärk kaitsta õiguskorra huvisid kujutab endast üldpreventiivseid kaalutlusi. KarS-is on loobutud negatiivsest ehk hirmutamispõhiseks, seevastu positiivne üldpreventsioon seab enda eesmärgiks avaldada õiglase karistusega mõju, mis kinnitab inimeste usku normikehtivusse ja usaldust õiguskorra vastu.¹⁹⁹ Vangistuseseaduse § 6 lg 1 alusel on vangistuse täideviimisel sisuliselt samad eesmärgid, mis karistusel. Kinnipeetava suunamine õiguskorrale käitumisele kui vangistuse täideviimise põhieesmärk tähendab isiku taasühiskonnastamist, kusjuures see ei tähenda tema parandamist, ümberkasvatamist ega ka sundimist. Õiguskorra kaitsmise eesmärk tuleneb otseselt vangistuse olemusest ning on realiseerunud juba karistuse mõistmisel, kusjuures eesmärgid on omavahel seotud, kuna taasühiskonnastamise eesmärgi saavutanud täideviimine kindlustab ühtlasi ka õiguskorda.²⁰⁰ Autori arvates ei saa hääleõiguse äravõtmine kui (lisa)karistuse eesmärki ilmselt põhjendada eesmärgiga mõjutada süüdlasest hoiduma süütegude toimepanemisest, kuid eesmärgiks võiks vähesel määral olla õiguskorra kaitsmise eesmärk, kuna mõni inimene võib seda lisakaristust vaadelda kui õiglast karistust, mis kinnitaks usaldust õiguskorra vastu. Leidub seisukohti, mille kohaselt on nimetatud piirang vaadeldav kui seaduserikkujate häbimärgistamine ning selline häbimärgistamine pidurdab kinnipeetavate

¹⁹⁶ J. Sootak. Karistusõiguse alused. Juura. Tallinn. 2003, lk 18

¹⁹⁷ J. Sootak. Karistusõiguse alused. Juura. Tallinn. 2003, lk 181

¹⁹⁸ J. Sootak (koostaja) Vangistuseseadus. Komm vlj. Juura: Tallinn. 2014, lk 39

¹⁹⁹ J. Sootak (koostaja). Karistuseseadustik. Komm vlj. Juura: Tallinn. 2009, lk 233

²⁰⁰ J. Sootak. (koostaja) Vangistuseseadus. Komm vlj. Juura: Tallinn. 2014, lk 40

ühiskonda taasintegreerumise protsessi.²⁰¹ Samuti leidub seisukohti, mille alusel hääleõiguse äravõtmine suurendab retsidivismi asetleidmise võimalikkust, kusjuures vastupidiselt hääleõiguse ärakeelamist pooldavate isikute seisukohale, ei ole olemas tõendeid, mis näitaks et hääleõigusest ilmajätmine edendab karistuse eesmärki, nagu näiteks kättemaks, tõrjumine, avalik kord ja rehabilitatsioon.²⁰² Autori hinnangul võiks kinnipeetavate hääleõiguse piirangu ärakaotamine pigem just aidata kaasa kinnipeetava suunamisele õiguskuulekale käitumisele ja taasühiskonnastamisele, kuna kinnipeetav ei tunneks end ühiskonnast lõplikult väljaheidetuna ning omaks ühiskonnaga sidet. Seda seisukohta on väljendanud ka kohtunik Caflisch enda arvamuses kohtuasjas *Hirst vs. Ühendkuningriik*,²⁰³ märkides, et valimistel kui demokraatlikus protsessis osalemine olla esimene samm kinnipeetavate taastöömiseks ühiskonnas. Kohtuniku hinnangul olid ka väga ebatöenäolised Ühendkuningriigi poolt väljatoodud eesmärgid hääleõiguse piiramisel – kuritegevuse ennetamine, seaduserikkujate karistamine ning seeläbi kodaniku vastutustunde suurendamine.

Kokkuvõtvalt on PS § 58, mille kohaselt võib seadusega piirata nende Eesti kodanike osavõttu hääletamisest, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud ja kannavad karistust kinnipidamiskohtades, kooskõlas EIÕK-ga, kuna see ei sätesta kinnipeetavate hääleõiguse piirangu rakendamise kohustust. Säte on volitusnorm ning selle sõnastus on piisavalt paindlik EIÕK-ga kooskõlas olevate seaduste vastuvõtmiseks. RKVSis ja EPVSis sisalduvad piirangu on kehtestatud Riigikogu poolt menetluskorda järgides seadusega ja seega vastab üldnimetatud formaalse põhiseaduspärasuse tingimustele. Autori hinnangul ei vasta kehtiva RKVSi ja EPVSi regulatsioon, mis sätestab kõigile kinnipeetavaile kohalduva üldise hääleõiguse piirangu, materiaalse põhiseaduspärasuse tingimustele ning ei ole kooskõlas EIÕK-ga ega PS-ga.

Kinnipeetavate hääleõiguse vaidlustamise regulatsiooni osas märgib autor järgmist. RKVS § 22 lg 3 ning EPVS § 20 lg 3 p 1 kohaselt ei kanta valijate nimekirja isikut, kelle kohus on karistusregistri andmetel süüdi mõistnud kuriteos ja kes valimispäevale eelneva 30. päeva seisuga kannab valimispäevani vanglakaristust. RKVS § 22 lg 1 ja EPVS § 20 lg 1 alusel korraldab rahvastikuregistri vastutav töötleja rahvastikuregistri andmete alusel valijate nimekirja koostamise. Rahvastikuregistri seaduse²⁰⁴ § 10 kohaselt on Siseminister rahvastikuregistri vastutav töötleja ehk valijate nimekirjade koostaja.

²⁰¹ N. Lacey. Denying prisoners the vote creates a barrier to their reintegration into society. 25. 10. 2013. <http://www.democraticaudit.com/2013/10/25/denying-prisoners-the-vote-creates-a-barrier-to-their-reintegration-into-society/>

²⁰² D. Archibugi, A. E. Benli. Claiming citizenship rights in Europe, lk 91.

²⁰³ Kohtunik Caflisch'i arvamus, EIKSo 06.10.2005, 74025/01 (*Hirst vs. Ühendkuningriik*, number 2) p 5

²⁰⁴ Rahvastikuregistri seadus. - RT I, 30.12.2017, 11

Kinnipeetavate hääleõiguse piirang rakendub seega valijate nimekirja mittekandmisega. Kui kinnipeetav soovib vaidlustada hääleõiguse piirangut, peab ta taotlema linna- või vallasekretärit valijate nimekirja muudatuse tegemist. Täheldada tuleb, et tegu ei ole valijate nimekirja paranduse tegemisega, kuna parandusi tehakse valijate nimekirjas RKVS § 24 lg 3 ning EPVS § 23 lg 3 kohaselt valla- või linnasekretäri teatise alusel, kusjuures parandusi tehakse juhul, kui selles esineb vigu. RKVSi eelnõu nr 748 SE I seletuskirja kohaselt oli valla- või linnasekretäri institutsiooni sätestamise eesmärk määrata ametiisik, kelle poole saaks valija pöörduda, kui valijate nimekirjas esineb ebatäpsusi.²⁰⁵

Muudatusi valijate nimekirjas tehakse RKVS § 25 lg 4 ja EPVS § 24 lg 4 järgi linna- või vallasekretäri teatise alusel üksnes juhul, kui valijate nimekirja tuleb kanda isik, keda ei ole üheski valijate nimekirjas, kuid kellel on õigus hääletamisest osa võtta ning kui valijate nimekirjast tuleb kustutada isik, kellel ei ole õigust hääletamisest osa võtta (ning EPVSi puhul kui nimekirjast tuleb kustutada isik, kes on kantud EL teise liikmesriigi valijate nimekirja). Märkida tuleb, et valimisnimekirjad koostatakse valimispäevale eelneva 30. päeva seisuga ning alates sellest ajast on võimalik muudatuste tegemist taotleda. RKVS § 25 lg 2 ja EPVS § 24 lg 2 alusel saab isik valijate nimekirjas muudatuse tegemiseks esitada valla- või linnasekretärile avalduse rahvastikuregistrisse kandmiseks või valijate arvestuse aluseks olevate registriandmete muutmiseks ning valla- või linnasekretär vaatab avalduse koos valijate nimekirja koostajaga läbi ja vastab isikule viivitamata. Kui valla- või linnasekretär jätab nimetatud avalduse rahuldamata, võib isik RKVS § 25 lg 5 ja EPVS § 24 lg 5 alusel esitada nimetatud valla- või linnasekretäri toiminguga peale kaebuse oma elukohajärgsele halduskohtule ning nimetatud kaebused esitatakse valla- või linnasekretärile, kes edastab selle 24 tunni jooksul asukohajärgsele halduskohtule koos omapoolsete kirjalike selgitustega. RKVS § 25 lg 6 ja EPVS § 24 lg 6 kohaselt on halduskohtul kohustus kaebus läbi vaadata ja otsus teha kolme tööpäeva jooksul, arvates kaebuse saamise päevast. RKVS § 25 lg 7 ning EPVS § 24 lg 7 alusel saab halduskohus jätta kaebuse rahuldamata jätta või kaebus rahuldada ning teha valla- või linnasekretärile ettekirjutus korraldada isiku kandmine rahvastikuregistrisse või muuta valijate arvestuse aluseks olevaid registriandmeid.

2.2. Kinnipeetavate hääleõigust puudutav kohtupraktika Eestis

EIK ei ole Eesti Vabariigi suhtes teinud mitte ühtegi sisulist otsust seondult EIÕK protokoll nr 1 artikliga 3. Kuna kaebuste sisuliseks menetlemiseks peavad need vastama kindlatele

²⁰⁵ Riigikogu valimise seaduse eelnõu 748 SE I ja seletuskiri, lk 41

reeglitele (nt 6 kuu pikkune tähtaeg otsuse langetamisest jms), ei tähenda EIKi praktika puudumine automaatselt seda, et vastavaid kaebusi ei oleks Eesti Vabariigis vangistust kandvad kinnipeetavad EIKile esitanud. Siiski arvestades asjaolu, et EIKi praktika Eesti Vabariigi suhtes puudub, hindab autor järgnevalt riigisisest kohtupraktikat eesmärgiga analüüsida, kas ja kuidas on nimetatud EIÕK sättes sisalduvaid põhimõtteid järgitud.

Seondult kohalike omavalitsuste valimistega on Riigikohtu praktika ühene EIKi praktikaga. Nimelt on Riigikohus toetunud EIKi kohtupraktikaga välja kujunenud juhiste²⁰⁶ ning leidnud, et EIÕK sättes sisalduva „seadusandja valimiste“ tõlgendamisel tuleb lähtuda organi rollist riigi struktuuris ning kohalikud omavalitsused ei oma Eestis seadusandlikku võimu.²⁰⁷ Riigikohus on rõhutanud, et territoriaalne autonoomia on vastuolus PS-ga, kuna PS § 2 kohaselt on Eesti riiklikult korralduselt ühtne riik, mille maa-ala, territoriaalveed ja õhuruum on lahutamatu ja jagamatu tervik ja unitaarriigis ei saa seega olla territoriaalse autonoomia üksusi, kellel on ka seadusandlik üldpädevus. Seega saab öelda, et unitaarriigis on rahva ja riigi vahel vahetu side, kuivõrd rahvas valib riigi esinduskogu, mis omakorda kehtestab PS-s sätestatud piiranguid arvestades ka reeglid omavalitsusüksuste toimimisele. Kohaliku omavalitsuse üksused eksisteerivad küll avaliku võimu detsentraliseerimise ning riigivõimu piiramise ja tasakaalustamise huvides, kuid nad ei ole PS-e kohaselt mõeldud olema "riigid riigis", kellel on võimalik ise kehtestada oma võimuorganite moodustamise aluseid.²⁰⁸

Kuivõrd Vabariigi Presidendi valib PS § 79 lg 1 alusel Riigikogu või valimiskogu ning kinnipeetavate valimisõigusega seost ei oma, puudub ka vastav kohtupraktika. Seetõttu ei analüüsi autor järgnevalt Eesti kohtupraktikat Vabariigi Presidendi valimiste kontekstis. Rahvahääletusel osalemist puudutavaid kinnipeetavate kaebuseid autor ei tuvastanud. Kuivõrd EIÕK protokoll nr 1 artikli 3 kohaldamisalas on seadusandja valimised, keskendub autor järgnevas analüüsis vaid Riigikogu ja Euroopa Parlamendi valimistel kinnipeetavate valimisõigusega seonduvale kohtupraktikale.

2.2.1. Hääleõigus Riigikogu valimistel

Riigikohus on mitmel korral nii põhiseaduslikkuse järelevalve kui ka halduskohtumenetluse raames saanud analüüsida kinnipeetavate hääleõiguse kui põhiõiguse piirangut Eesti seadusandluses.

²⁰⁶ Näiteks EIKo 11.06.2013 otsus nr 12626/13 ja 2522/12, *McLean ja Cole vs. Ühendkuningriik*

²⁰⁷ RKPJKo 14.11.2013, 3-4-1-58-13

²⁰⁸ RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09

Juba 2011. aastal märkis RKPJK²⁰⁹, et PS §-ga 57 ja 58 ja EIÕK protokoll nr 1 artikliga 3, nagu seda on tõlgendanud EIK, võib olla vastuolus see, et RKVS § 4 lõike 3 ja § 22 lõike 3 kohaselt ei saa hääletamisest osa võtta isik, kelle kohus on süüdi mõistnud kuriteos ja kes kannab vanglakaristust. Riigikohus jäi seisukohale, et piirang võib olla PS-ga ja EIÕK-ga vastuolus, kuid menetluslikult ei olnud kolleegiumil võimalik seda vastuolu tuvastada, kuna selle eelduseks oleks olnud kaebaja õiguste rikkumine ning kaebusest nähtuvalt ei takistatud kaebaja hääletamist ning kaebaja ei olnud kinnipeetav. Kaebuse alusel vaidlustas kaebaja Vabariigi Valitsuse tegevust, mida RKVS § 72 lg 1 kohaselt oli huvitatud isik õigustatud tegema tingimusel, et Vabariigi Valitsuse nimetatud otsus või toiming tema õigusi rikkus ning kaebaja õigusi ei olnud rikutud.

2013. aastal leidis RKPJK²¹⁰, et PS §-ga 57 koostoimes PS §-ga 11 (nii nagu neid sätteid tuleb tõlgendada lähtuvalt EIÕK protokoll nr 1 artiklist 3, mille sisu on EIK täpsustanud) võib olla vastuolus RKVS § 4 lõike 3 ja ka § 22 lõike 3, mille kohaselt ei saa hääletamisest osa võtta isik, kelle kohus on kuriteos süüdi mõistnud ja kes kannab vanglakaristust. Järjekordselt oli Riigikohtul võimalik vaid möönda võimaliku vastuolu olemasolu, kuid seda mitte menetluslikult tuvastada, kuna kaebaja esitatud individuaalkaebus ei olnud lubatav. Kaebuse kohaselt oli kinnipeetav taotlenud hääletamisõiguse teostamist vaid vanglalt ning ei olnud kasutanud õigust kohtulikule kaitsesele tõhusal viisil - PS § 15 lõike 2 järgi on halduskohtul õigus tunnistada RKVS § 4 lõike 3 ja § 22 lõike 3 põhiseadusvastaseks ning seeläbi RKVS § 25 lõike 7 punkti 2 järgi kaebus rahuldada ja teha valla- või linnasekretärile ettekirjutus korraldada isiku kandmine rahvastikuregistrisse või muuta valijate arvestuse aluseks olevaid registriandmeid. Märkimisväärne on, et eelnimetatud kahel juhul Riigikohus rõhutas, et tõlgendab PS-s sätestatud hääleõigust ja selle piirangut lähtuvalt EIÕK-st ning vastavast EIKi praktikast.

2015. aastal leidis Riigikohtu üldkogu²¹¹, et PS §-ga 57 vastuolus on keeld, mille kohaselt ei või ükski vanglakaristust kandev kinnipeetav parlamendivalimistel hääletada. Üldkogu märkis lisaks, et tõlgendab PS §-s 57 sätestatud hääleõigust sarnaselt, nagu EIK tõlgendab EIÕK protokoll nr 1 artiklit 3 ehk, et üldine, automaatne ja valimatu vanglakaristust kandvate kinnipeetavate parlamendivalimistel hääletamise keeld on EIÕK-ga vastuolus ning hääleõigust võib piirata üksnes kitsalt määratletud isikute grupi puhul, kes kannavad pikaaegset vanglakaristust. Täheldada tuleb, et nimetatud kohtuasi puudutas põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust ning seetõttu oli tegemist konkreetse normikontrolli asjaga, kus üldkogul oli pelgalt

²⁰⁹ RKPJKo 23.03.2011, 3-4-1-7-11

²¹⁰ RKPJKm 22.01.2013, 3-4-1-26-12

²¹¹ RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-2-15

võimalik hinnata, kas kahe kaebaja puhul oli seadusandja oma PS §-s 58 sisalduvat õigust proportsionaalselt kasutanud. Riigikohtul oli PS § 15 lõikest 1 ja § 152 lõikest 2 ning PSJKS § 14 lõikest 2 tulenevalt pädevus tunnistada põhiseaduse vastaseks selles kohtuasjas asjassepuutuv säte, kuivõrd konkreetse normikontrolli eesmärk on teenida eelkõige menetlusosaliste huve hinnates konkreetse normikontrolli raames normi PS-le vastavust konkreetse kohtuasja asjaolude põhjal.

Üldkogu hinnangul olid hääleõiguse piirangul legitiimsed eesmärgid (nt soov kõrvaldada ajutiselt riigivõimu teostamisest Riigikogu valimiste kaudu isikud, kes on ühiselu aluseks olevaid, sh karistusseadustikuga kaitsmist väärivaks peetud õigushüvesid jämedal moel kahjustanud; edendada õigusriiki; kaitsta nende isikute õigusi, kes ei ole oma tegudega ühiselu aluseks olevate väärtuste suhtes taolist lugupidamatust väljendanud). Üldkogu ei kahelnud piirangu sobivuses ega vajalikkuses ning kontrollis vaid piirangu mõõdukust. Abinõu mõõdukuse üle otsustamisel lähtus üldkogu enda varasemast praktikast²¹² - kaaludes ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust. Üldkogu märkis, et EIK on oma praktikas küll pidanud ebaproportsionaalseks automaatset, kõigile vanglakaristust kandvatele kinni peetavatele kohalduvat hääleõiguse keeldu, kuid leidis, et teatud tunnuste järgi piiritletud isikute grupi absoluutne hääletamise keeld, mis ei võimalda kaalumist, võib anda proportsionaalse tulemuse.

Üldkogu arvestas, et vähemalt teatud osa vanglakaristust kandvate kinni peetavate hääleõigust lubab PS *expressis verbis* piirata, ning seejuures tuleb hääleõiguse proportsionaalsuse hindamisel võtta arvesse kaebajate vangistuse pikkust, süüteo olemust ja karistuse raskust, süü vormi või muid individuaalsed asjaolusid.

Märkimisväärne on ka see, et üldkogu rõhutas proportsionaalsuse hindamisel just kuritegude iseloomu ja ulatust ning karistuse pikkust ja mitte asjaolu, kui kaua oli valimiste hetkeks kaebajatel veel karistust kanda (ühel kahest kaebajast oli valimiste toimumise ajal ärakandmata karistuse pikkuseks suurusjärgus 1 aasta vangistust).

2.2.2. Hääleõigus Euroopa Parlamendi valimistel

Ringkonnakohus on jõustunud lahendis märkinud,²¹³ et EIKi otsustest ei saa teha järeldust, et EIÕK protokoll nr 1 artiklit 3 tuleks laiendada ka Euroopa Parlamendi liikmete valimisele. Ringkonnakohtu hinnangul on seadusandlik võim Eestis üksnes Riigikogul ning Eesti

²¹² RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02

²¹³ TrtRnKo 20.01.2015, 3-14-50821

seadusandja tehtavad otsustused mõjutavad süüdimõistetut ja kinnipeetava õigusi, inimväärikust ja heaolu ilmselt oluliselt suuremal määral, kui Euroopa Parlamendis tehtavad otsustused. Samuti märkis kohus, et kõrgemat riigivõimu teostab rahvas hääleõiguslike kodanike kaudu Riigikogu valimistega ja rahvahääletusega, mitte Euroopa Parlamendi valimistel osalemisega.

Autor ringkonnakohtu seisukohtadega ei nõustu ning tugineb Riigikohtu üldkogu 2010. aasta hinnangutele,²¹⁴ mille kohaselt arvestades PS § 3 lg-t 1, mille kohaselt teostatakse riigivõimu ka EL õiguse alusel, ja PS § 1 lg-s 1 sisalduvat põhimõtet, tuleb põhiseaduse III peatükki "Rahvas" ja PS § 56 tõlgendada selliselt, et ka Euroopa Parlamendi valimistel osalemisega teostab rahvas kõrgeimat riigivõimu. Sellest peatükist tulenevad ka Eesti kodanike põhiõigused hääletada ja kandideerida Euroopa Parlamendi valimistel.

Ka Riigikohtu halduskolleegium on konkreetsetelt kinnipeetavate Euroopa Parlamendi valimiste hääleõiguse piirangu analüüsimisel leidnud, et Euroopa Parlamendi valimistel osalemisega teostatakse riigivõimu.²¹⁵ Halduskolleegium lähtus kinnipeetava hääleõiguse piirangu analüüsimisel eelviidatud Riigikohtu üldkogu 2015. aasta seisukohast²¹⁶ ning leidis, et konkreetse kaebaja valimisõiguse piirangul on legitiimne eesmärk, piirang on eesmärgipärane ja proportsionaalne. Halduskolleegium rõhutas, et kuigi HKMS § 158 lg 4 alusel on kohtul kohustus jätta asja lahendamisel kohaldamata seaduse või muu õigustloova akt, kui see on vastuolus PS-e või EL õigusega, ei kontrolli halduskohus normi võimalikku vastuolu EL õiguse või PS-ga abstraktselt, vaid ainult seoses konkreetse kaebuse lahendamisega. Riigikohus leidis, et kuigi EL põhiõiguste harta art 39 lg 2 järgi valitakse Euroopa Parlamendi liikmed otsestest ja üldistel valimistel vaba ja salajase hääletuse teel ning Euroopa Liidu Nõukogu 20. septembri 1976. a otsus 76/787/ESTÜ, EMÜ, Euratom art 1 lg 3 kohaselt on Euroopa Parlamendi valimised otsesed, üldised ja vabad ning hääletamine on salajane, ei reguleeri nimetatud sätted kinnipeetavate valimisõigust ega keela liikmesriikidel kinnipeetavatele Euroopa Parlamendi valimistel piiranguid seada. Riigikohtu hinnangul ei ole EL õigusega Euroopa Parlamendi valimiste üksikasjalik korraldus kindlaks määratud, mistõttu on nende valimiste korraldamine, sh valimisõigusele piirangute seadmine, liikmesriikide pädevuses. Kolleegium leidis, et eluaegset vangistust kandva kaebaja osas ei ole vastuolu EPVS § 4 lg 3 p 2 ja § 20 lg 3 p 1 sisalduva hääleõiguse piirangu ja EL õiguse normide vahel.

²¹⁴ RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09

²¹⁵ RKHKo 09.11.2015, 3-3-1-49-15

²¹⁶ RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-2-15

Riigikohtu halduskolleegium²¹⁷ on lisaks selgitanud, et EL õigus jätab liikmesriikidele ulatusliku kaalutlusruumi liikmesriigi kodanike valimistel osalemise tingimuste seadmiseks ning kohtud on õigesti asunud kontrollima EPVS § 4 lg 3 p 2 ja § 20 lg 3 p 1-s sätestatud hääleõiguse piirangu kooskõla PS-ga ja PS § 123 kaudu ka EIÕK-ga.

Autor nõustub küll Riigikohtu resolutsiooniga, mille alusel eluaegset vangistust kandva kaebaja osas ei ole hääleõiguse piirang ilmingimata EL normidega vastuolus, kuid autori hinnangul võib nimetatud kahte halduskolleegiumi otsust kritiseerida selle eest, et nende napid põhjendused võivad ruumi jätta erinevateks tõlgendamisteks. Näiteks ei ole Riigikohtu hinnangul EL õigusega Euroopa Parlamendi valimiste üksikasjalik korraldus kindlaks määratud, mistõttu on valimisõigusele piirangute seadmine liikmesriikide pädevuses. Sellest tõdemusest võib jääda väär arusaam nagu ei omaks Euroopa Parlamendi valimiste regulatsioon mingit seost EL õigusega. Nagu autor on peatükis 1.3.2. välja toonud, on ELK praktika²¹⁸ alusel liikmesriigil küll pädevus hääletamis- ja kandideerimisõigustega isikute määratlemisel, kuid nad peavad arvestama EL õigusega. Kuivõrd harta artikkel 52 lg 3 alusel on selles sisalduvate õiguste tähendus ja ulatus, mis vastavad EIÕK-ga tagatud õigustele, samad, mis neile EIÕK-ga on ette nähtud, on Euroopa Parlamendi valimistel kinnipeetavate hääleõiguse absoluutne, üldine ja ühetaoline piiramine vastuolus harta artikkel 39 lõikes 2 sätestatud Euroopa Parlamendi üldiste valimiste põhimõttega. Samuti on ELL artikkel 6 lõikest 3 tulenevalt EL õiguse üldpõhimõteteks põhiõigused, mis on EIÕK-ga tagatud ning kuna ka liidu õigus kehtestab üldiste Euroopa Parlamendi valimiste kohustuse põhimõtte, on nimetatud põhiõigus käsitletav ühe liidu õiguse üldpõhimõttena. Seetõttu võttes aluseks EIKi praktika, on ka liidu üldpõhimõtetega vastuolus kinnipeetavate hääleõiguse absoluutne, üldine ja ühetaoline piiramine Euroopa Parlamendi valimistel.

Tallinna Ringkonnakohus²¹⁹ on asunud seisukohale, et Euroopa Liidu toimimise lepingu²²⁰ artikkel 6 lg 3, harta artikkel 39 koosmõjus harta preambuli 5. lõiguga saab tõlgendada üksnes nii, et kõikehõlmav keeld võimaldada kuriteo eest süüdi mõistetud ja vanglakaristust kandvatel kinnipeetavatel Euroopa Parlamendi valimistest osa võtta on EL õigusega vastuolus. Nimetatud kohtuasi on autori poolt leitud ainus jõustunud lahend, kus kohus tunnistas linnasekretäri toimingut kinnipeetava valijate nimekirja kandmata jätmisel õigusvastaseks ning jättis EPVS § 4 lg 3 p 2 ja § 20 lg 3 p 1 kohaldamata. Ringkonnakohus leidis, et nimetatud kohtuasjas ei olnud EPVS-s sisalduva hääleõiguse piirangu proportsionaalsus kaebaja suhtes ilmselge. Kaebaja oli

²¹⁷ RKHKo 04.11.2015, 3-3-1-48-15

²¹⁸ ELKSo 12.09.2006, Eman ja Sevinger, C-300/04

²¹⁹ TlnRnKo 28.07.2015 nr 3-14-50848

²²⁰ Autor märgib, et kohtu viide ELL art 6 lg 3 on väär, kuna liidu õiguse üldpõhimõtteid on ELL art 6 lg-s 3

süüdi mõistetud narkootilise ja psühhotroopse aine korduvalt suures koguses ebaseaduslikult käitlemises grupi poolt ning keelatud ja eriluba nõudva kauba ebaseaduslikus sisse- ja väljaveos grupi poolt ning ta kandis otsuse tegemise ajal 6 aasta pikkust vanglakaristust.

Kuigi nimetatud lahendit Riigikohtus ei vaidlustatud, oleks autori hinnangul Riigikohus selle tõenäoliselt tühistanud, kuna Riigikohtu üldkogu lahendis²²¹ rõhutati, et proportsionaalsuse hindamisel lähtutakse just kuritegude iseloomust, ulatusest ning karistuse pikkusest ja mitte asjaolust, kui kaua oli valimiste hetkeks kaebajatel veel karistust kanda, ning autori hinnangul oli kõnealuse kaebaja suhtes piirang pigem proportsionaalne. Autori seisukoht põhineb ka asjaolul, et võrreldes teiste analüüsitud Eesti kohtulahenditega (vt ptk 2.2.3), oli kohtute hinnangul piirang proportsionaalne isegi olukorras, kus vanglakaristuseks oli kinnipeetavale mõistetud 4 aastat ja 8 kuud. Käesoleval juhul kandis kinnipeetav 6 aasta pikkust vanglakaristust ning oli korduvalt süüdi mõistetud. Märkimisväärne on ka, et samalaadse narkootilise ainega seonduva süüteo eest suurusjärgus 6 aasta pikkust vanglakaristust kandvate kinnipeetavate osas on kohtud kolmel korral leidnud, et hääleõiguse piirang on proportsionaalne.²²²

Autori hinnangul on ebaselge ka ringkonnakohtu õiguslik põhjendus. Kohus märgib esmalt, et EPVS kooskõla EL õigusega sõltub eelkõige sellest, kas kaebaja suhtes rakendatav piirang on proportsionaalne ning kuna kaebaja suhtes ei ole piirangu proportsionaalsus ilmselge, tuleb EPVS sätted jätta kohaldamata. Teisalt märgib kohus, et kinnipeetavate hääleõiguse kõikehõlmav keeld on EL õigusega vastuolus ja seetõttu tuleks EPVS sätted jätta kohaldamata. Veelgi enam, kohus rõhutab, et ka juhul, kui kohaldamata jäetud sätted oleksid vastuolus üksnes EIÕK-ga, oleks vastustaja toiming õigusvastane, kuna PS § 123 lõike 2 alusel tuleks õigustloovate aktide vastuolu korral täidesaatval riigivõimul tõlgendada norme, kohaldades neist ülimuslikku (*lex superior derogat legi inferiori* põhimõte). Autori hinnangul tulenevalt halduskohtumenetluses kehtivast isikute subjektiivsete õiguste kaitse mehhanismist, saab halduskohus kontrollida normi võimalikku põhiseadusvastasust või ka vastuolu välislepingu või EL õigusega vaid eeldusel, et vastav norm isiku subjektiivseid õigusi ebaproportsionaalselt piirab, mistõttu saaks EPVS sätted vastuolu korral EL õigusega jätta kohaldamata vaid siis, kui see piirang ei oleks proportsionaalne konkreetse kinnipeetava suhtes.

Kokkuvõtvalt võib autori hinnangul kritiseerida Riigikohtu lahendeid kinnipeetavate hääleõiguse piirangute analüüsimisel nii Riigikogu kui ka Euroopa Parlamendi valimistel selles

²²¹ RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-2-15

²²² TrtRnKo 16.01.2015, 3-14-50932; TrtHKO 11.01.2016, 3-15-775; TrtHKO 11.01.2016, 3-15-474

osas, et nendes ei ole selgitatud PS § 123 teises lõikes sätestatud kohustust kohaldada välislepingu sätteid olukorras, kus Eesti seadused või muud aktid on vastuolus EIÕK-ga. Kui Riigikohtu üldkogu on võtnud seisukoha, et tõlgendab PS § 57 sarnaselt, nagu EIK tõlgendab EIÕK protokoll nr 1 artiklit 3 ning leiab, et PS §-ga 57 ei ole kooskõlas keeld, mille kohaselt ei või ükski vanglakaristust kandev kinnipeetav parlamendivalimistel hääletada, ei ole see autori arvates juhiseks piisavalt selge.

Riigikohtu juhiste puudumise tõttu mõistavad organid PS §-s 123 sisalduvat vahetu kohaldamise kohustust erinevalt. Näiteks on linnavalitsus asunud kohtuasjas nr 3-14-50787²²³ tehtud otsusest nähtuvalt seisukohale, et PS § 3 lg 1 kohase riigivõimu seaduse alusel teostamise kohustuse tõttu ei ole linnavalitsuse ametnikel pädevust hinnata valimisseaduste vastavust PS-le ja Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingutele ega otsustada võimaliku vastuolu korral EPVSi kohaldamata jätmist. Samuti on linnasekretär asunud kohtuasjas nr 3-14-50866²²⁴ seisukohale, et EIKi lahendid ei ole õigustloovad aktid, mis oleksid Eestis kehtiva õiguse suhtes ülimuslikud.

Esimese väljatoodud näite kohta märgib autor, et valimisnimekirjade muutmise taotluse läbivaatamisel on haldusorgan kohustatud analüüsima, kas esineb PS § 123 alusel EIÕK vahetuks kohaldamiseks alus, kuna PS kommentaaride²²⁵ kohaselt on Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepinguga vastuolus oleva õigusakti kohaldamata jätma õigustatud ja kohustatud iga organ, kelle funktsiooniks on seaduse rakendamine. Õige on aga autori hinnangul linnavalitsuse väljendatu sellest, et tal ei ole pädevust jätta valimisseadustest olevad kinnipeetavate hääleõiguse piirangute sätted kohaldamata, isegi kui ta arvaks, et need on põhiseadusvastased. PS kommentaaride kohaselt oleks viimasel juhul vaid kaks varianti – kas täidab seadust ja loodab, et asi jõuab kohtusse, kes algatab konkreetse normikontrolli põhiseaduslikkuse järelevalve kohtus, või ta veenab õiguskantslerit põhiseaduslikkuse järelevalve algatamise vajaduses.²²⁶ Teise näite osas ei ole tõepoolest EIKi lahendid ise õigustloovateks aktideks, kuid neid peaks käsitlema kui EIÕK tõlgendamist ning seeläbi analüüsima EIÕK protokoll nr 1 artikli 3 kohaldamist.

Lisaks rõhutab autor, et Riigikohus ei ole ühelgi juhul märkinud, et linna- ja vallasekretärid oleksid võinud jätta EPVS-s ja RKVS-s sisalduvad hääleõiguse piirangud kohaldamata. Samuti ei ole riigikohus ka kordagi märkinud, et valla- või linnasekretäri poole taotlusega pöördumise

²²³ TrtRnKo 02.04.2015, 3-14-50787

²²⁴ TrtHKO 23.05.2014, 3-14-50866

²²⁵ L. Mälksoo, K. Land, H. Lindpere, L. Madise, P. Pedak, H. Pisuke (koostajad) PS Komm vlj § 123/9

²²⁶ M. Ernits, N. Parrest (koostajad). PS Komm vlj § 14/6

kui eraldi menetlusetapi võiks või saaks jätta vaidlustamismenetluses vahele ning esitada kohe taotlus halduskohtule. Autori hinnangul võib see tugineda asjaolule, et EIÕK protokoll nr 1 artikkel 3 ei ole vahetuks kohaldamiseks piisavalt selge. Kui EIKi hinnangul ei oleks mitte ühegi kinnipeetava puhul hääleõiguse äravõtmine proportsionaalne ning keelaks absoluutselt kõigile kinnipeetavatele hääleõiguse piirangu kohaldamise, oleks säte autori hinnangul vahetuks kohaldamiseks piisavalt selge. Autori hinnangul on ka mõistlik, et käesoleva regulatsiooni puhul teeb proportsionaalsuse hindamise kohus ning mitte valla- või linnasekretär mitmel põhjusel. Esiteks on valla- ja linnasekretärid Eestis erineva võimekusega, mistõttu on EIÕK tõlgendamine ja sellest arusaamine ebaühtlane ning samalaadse karistuse eest kohaldataks ilmselt erinevas Eesti paigas erinevat piirangut. Piirang peaks kohalduma aga üleriigiliselt ühtemoodi. Teiseks ei ole valla- ja linnasekretäridel proportsionaalsuse hindamiseks piisavalt infot, et teha kaalutletud otsus. Jättes kõrvale karistusregistris sisalduvad andmed, on kohtud vastavalt kriminaalasja toimiku, kohtuinfosüsteemi andmete ja vanglasisese isikuarve väljavõtte alusel võtnud otsuse tegemisel suuresti arvesse ka näiteks kinnipeetava varasemat elukäiku, ennetähtaegse vabastamise taotluste suhtes tehtud otsuseid ja muud sellist, mille kohta valla- ja linnasekretäridel info puudub. Samuti võiks öelda, et valla- ja linnasekretärid kui põhiõiguste tagamisel täitevvõimu esindajad astuksid proportsionaalsuse hindamisel ka nõ. seadusandja saabastesse. Peab ka märkima, et kuidas iganes valla- ja linnasekretärid kinnipeetavate taotlusi ka ei lahendaks, tuleb rõhutada Riigikohtu seisukohta²²⁷, mille alusel halduse tegevuse kooskõla riigisisese õigusega ei anna garantiid tegevuse õiguspärasuse suhtes.

Autori hinnangul on PS § 123 kohaldumist kinnipeetavate hääleõiguse piirangu osas küllaldaselt selgitanud ringkonnakohus²²⁸ märkides, et kuigi EIÕK on välisleping ning kohaldub PS § 123, ei välista see samas PS § 56 ja 57 tuleneva üldise valimisõiguse tõlgendamist EIÕK protokoll nr 1 artikli 3 vaimus. Kohus rõhutas ka, et arvestas Eesti liikmelisust EL-is võib EPVS kooskõla kontrollida nii PS-ga, välislepingu kui ka EL õigusega, kuid alustada tuleb PS vastavuse kontrollimisest. Kohus leidis selles asjas, et kaebaja osas ei ole piirang vastuolus PS-ga, kuna tema osas ei ole ebaproportsionaalne. Kohus märkis ka, et saab halduskohtumenetluses kehtiva isikute subjektiivsete õiguste kaitse mehhanismi tõttu kontrollida PS vastasust või vastuolu välislepingu või EL õigusega vaid eeldusel, et vastav norm isiku subjektiivseid õigusi ebaproportsionaalselt piirab.

²²⁷ RKHKo 09.12.2015, 3-3-1-42-15, p 10

²²⁸ TrtRnK 02.04.2015, 3-14-50787

2.2.3. Piirangu proportsionaalsuse hindamine

Riigikohus on seega andnud juhise, et PS-ga on küll vastuolus on keeld, mille kohaselt ei või ükski vanglakaristust kandev kinnipeetav hääletada Riigikogu ja Euroopa Parlamendi valimistel, kuid leidnud enda praktikas, et iga konkreetse kaebaja suhtes oli seadusandja oma PS §-s 58 sisalduvat õigust proportsionaalselt kasutanud. Kohtud on leidnud, et sisulises analüüsis peab arvestama vangistuse pikkust, süüteo olemust ja karistuse raskust, süü vormi ja muid individuaalsed asjaolusid. Autor toob järgnevalt välja jõustunud kohtupraktika kinnipeetavate hääleõiguse piirangu proportsionaalsuse hindamise osas.

- Kohus on leidnud, et RKVSis sisalduv hääleõiguse piirang oli proportsionaalne kaebaja suhtes, kes oli süüdi mõistetud tahtlikus tapmises eriti piinaval ja julmal viisil (mis on KarSi järgi üks raskemaid kuriteo liike) ja teistes rasketes kuritegudes. Kohus võttis arvesse asjaolu, et kaebaja pani katseajal toime uue kuriteo ning otsuse tegemise ajal kandis süüteo eest (kelmus, kui see on toime pandud varem sarnase kuriteo eest karistatud isiku ja ametiisiku poolt ning suures ulatuses) üle 6 aasta pikkust vanglakaristust.²²⁹
- Kohus on leidnud, et RKVSis sisalduv hääleõiguse piirang oli proportsionaalne kaebaja suhtes, kes oli süüdi mõistetud paljude erineval ajal toime pandud raskete kuritegude eest, (sh kahe tahtliku tapmise eest, neist ühel juhul teenistusülesandeid täitva politseiniku tapmise eest, tapmiskatse ja tapmisele kihutamise eest). Kohus võttis arvesse asjaolu, et kaebaja on vahistatuna põgenenud ja jätkanud raskete kuritegude toimepanemist ka vangistuses ning otsuse tegemise ajal kandis süütegude eest eluaegset vanglakaristust (KarSi sanktsioonisüsteemi järgi erakorraline ja kõige raskem karistuse liik).²³⁰
- Kohus on leidnud, et RKVSis sisalduv hääleõiguse piirang oli proportsionaalne kaebaja suhtes, kes oli varasemalt 4 korda kriminaalkorras karistatud. Kohus arvestas ka asjaoluga, et kaebaja on vangistuses käitunud agressiivselt (kohus võttis arvesse tingimisi ennetähtaegselt mittevabastamise otsuse põhjendusi) ning otsuse tegemise ajal kandis süüteo eest (surma põhjustamine ettevaatamatusest ja tervisekahjustuse tekitamine) üle 6 aasta pikkust vanglakaristust.²³¹
- Kohus on leidnud, et RKVSis sisalduv hääleõiguse piirang oli proportsionaalne kaebaja suhtes, keda oli varasemalt korduvalt kriminaalkorras karistatud. Kohus arvestas ka asjaoluga, et kaebaja poolt kandmata karistuse aeg on pikem kui Riigikogu liikmete nelja

²²⁹ RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-2-15

²³⁰ RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-2-15

²³¹ TrtRnKm 01.03.2016, 3-15-372

aasta pikkune ametiaeg ning otsuse tegemise ajal kandis süüteo eest (esimese astme kuritegu) üle 9 aasta pikkust vanglakaristust.²³²

- Kohus on leidnud, et RKVSis sisalduv hääleõiguse piirang oli proportsionaalne kaebaja suhtes, keda oli varasemalt 10 korral kriminaalkorras karistatud. Kohus arvestas ka, et otsuse tegemise ajal kandis kaebaja süüteo eest (narkootilise aine suures koguses ebaseadusliku käitlemine ja karistuse kandmisest kõrvalehoidmine) üle 6 aasta pikkust vanglakaristust.²³³
- Kohus on leidnud, et RKVSis sisalduv hääleõiguse piirang oli proportsionaalne kaebaja suhtes, kes kandis otsuse tegemise ajal süüteo eest (narkootilise aine suures koguses ebaseadusliku käitlemine) 6 aasta pikkust vanglakaristust.²³⁴
- Kohus on leidnud, et RKVSis sisalduv hääleõiguse piirang oli proportsionaalne kaebaja suhtes, kes kandis otsuse tegemise ajal süüteo eest (tulirelva, tsiviilkäibes keelatud tulirelva ja tulirelva helisummuti ebaseadusliku käitlemine) üle 10 aasta pikkust vanglakaristust.²³⁵
- Kohus on leidnud, et EPVSis sisalduv hääleõiguse piirang oli proportsionaalne kaebaja suhtes, keda oli varasemalt 8 korda kriminaalkorras karistatud ning kandis vangistust teist korda. Kohus võttis arvesse asjaolu, et kaebaja kandis otsuse tegemise ajal süüteo eest (röövimine ja võimuesindaja suhtes vägivalla kasutamine) üle 6 aasta pikkust vanglakaristust.²³⁶
- Kohus on leidnud, et EPVSis sisalduv hääleõiguse piirang oli proportsionaalne kaebaja suhtes, keda oli kriminaalkorras mitmel korral karistatud raskete kuritegu toimepanemise eest (tapmine piinaval või julmal viisil ja vähemalt teist korda jpt) ning kes otsuse tegemise ajal kandis süüteo eest üle 16 aasta pikkust vanglakaristust. Kohus võttis arvesse asjaolu, et isiku taotlust tingimisi ennetähtaegseks vabastamiseks ei rahuldatud. Samuti märkis kohus, et kahtlemiseks ei andnud alust kaebaja väited, mille alusel on ta süüd tunnistanud, kahetsenud, läbinud kõik sotsialiseerumisprogrammid, lõpetanud kooli mahus mis vanglas võimalik ning pole 6 aasta jooksul saanud ühtegi distsiplinaarkaristust.²³⁷
- Kohus on leidnud, et EPVSis sisalduv hääleõiguse piirang oli proportsionaalne kaebaja suhtes, keda oli varasemalt 7 korral kriminaalkorras karistatud ning kes kandis otsuse tegemise ajal süüteo eest (narkootilise ja psühhotropse aine suures koguses ebaseadusliku

²³² TrtRnKo 27.08.2015, 3-15-282

²³³ TrtHKO 11.01.2016, 3-15-775

²³⁴ TrtHKO 11.01.2016, 3-15-474

²³⁵ TrtHKO 11.01.2016, 3-15-779

²³⁶ TrtHKO 20.05.2014, 3-14-50821

²³⁷ TrtRnKo 02.04.2015, 3-14-50787

käitlemine isiku poolt, kes on varem toime pannud narkootikumidega seotud süüteo) 4 aasta ja 8 kuu pikkust vanglakaristust.²³⁸

- Kohus on leidnud, et EPVSi sisalduv hääleõiguse piirang oli proportsionaalne kaebaja suhtes, keda oli varasemalt 3 korral kriminaalkorras karistatud ning kes kandis otsuse tegemise ajal süüteo eest (narkootilise aine suures koguses ebaseadusliku omandamine, hoidmine ja edasiandmine) üle 6 aastat ja 11 kuu pikkust vanglakaristust.²³⁹

Autor leidis vaid ühe jõustunud lahendi²⁴⁰, mille osas kohus leidis, et piirangu proportsionaalsus ei ole kaebaja suhtes ilmselge. Kõikide teiste esiletoodud lahendite osas tuvastasid kohtud piirangute proportsionaalsuse. Kuigi kohtud ei lähtunud proportsionaalsuse hindamisel üksnes karistuseks mõistetud vangistuse pikkusest, on see tegur autori hinnangul kõige paremini võrreldav, kuna see esineb kõigil kinnipeetavatel. Autori poolt väljatoodud ja analüüsitud kohtupraktikast oli kaebaja kõige lühem karistuseks määratud vangistuse aeg 4 aastat ja 8 kuud ning ka sel juhul oli kohtu hinnangul tegu proportsionaalse piiranguga.

Nagu autor peatükis 2.2.2. välja tõi, oleks autori hinnangul ringkonnakohtu lahend, kus kohtu hinnangul ei olnud hääleõiguse piirang kaebaja suhtes ilmselge, kuulunud edasikaebamisel tühistamisele. Lähtudes kaebaja süüteost (narkootilise ja psühhotroopse aine korduvalt suures koguses ebaseaduslikult käitlemine grupi poolt ning keelatud ja eriluba nõudva kauba ebaseaduslik sisse- ja väljavedu grupi poolt) ja 6 aasta pikkusest vanglakaristusest ning asjaolust, et isik oli korduvalt süüdi mõistetud, on hääleõiguse piirang autori arvates pigem proportsionaalne. Märkimisväärne on ka, et samalaadse narkootilise ainega seonduva süüteo eest suurusjärgus 6 aasta pikkust vanglakaristust kandvate kinnipeetavate osas on kohtud kolmel korral leidnud, et hääleõiguse piirang on proportsionaalne.²⁴¹ Autori hinnangul näitab nimetatud ringkonnakohtu lahend, et lisaks Eesti seaduste vastuolule EIÕK-ga ei ole ka Eesti jõustunud kohtupraktika kinnipeetavate hääleõiguse piirangu hindamisel üdini ühtlane.

Autori hinnangul olid kohtud proportsionaalsuse hindamisel väga põhjalikud ning ei arvestanud pelgalt toimepandud kuritegu ja mõistetud karistust, vaid võtsid arvesse ka individuaalseid asjaolusid (näiteks mitu korda oli isik varem kriminaalkorras karistatud; kas isiku taotlused tingimisi ennetähtaegseks vabastamiseks oli jäetud rahuldamata jms). Tähelepanuväärne järeldus kohtupraktika analüüsimisel on ka see, et proportsionaalsuse hindamisel ei võetud

²³⁸ TrtHKo 23.05.2014, 3-14-50866

²³⁹ TrtRnKo 16.01.2015, 3-14-50932

²⁴⁰ TlnRnKo 28.07.2015, 3-4-50848

²⁴¹ TrtRnKo 16.01.2015, 3-14-50932; TrtHKo 11.01.2016, 3-15-775; TrtHKo 11.01.2016, 3-15-474

arvesse otsuse tegemise ajaks kandmata vangakaristuse pikkust ehk asjaolu, millal isik tõenäoliselt vangistusest vabaneb.

Autor märgib, et väljatoodud kohtupraktika maht, kus kohus oleks sisuliselt kinnipeetavatele kohalduva hääleõiguse piirangu proportsionaalsust saanud hinnata, ei ole väga suur mitmel põhjusel. Näiteks ei kasutanud mõni kinnipeetav hääleõiguse teostamiseks tõhusat õiguskaitsevahendit ning kohus leidis, et individuaalkaebus ei olnud lubatav²⁴² ning ei analüüsinud seetõttu piirangu proportsionaalsust. Näiteks ei toimunud ka kohtute poolt sisulist proportsionaalsuse hindamist, kuna teatud juhtudel hilines kaebuse edastamine sedavõrd, et see jõudis kohtusse peale valimiste toimumist.²⁴³ Samuti tuleb märkida, et kuigi mõne kaebaja kaebuse läbivaatamisel on kohtud mitmeid kordi proportsionaalsust hinnanud, tõi autor konkreetse kaebaja osas selle välja vaid ühekordselt.

Käesolevas magistritöös püstitatud eesmärgi osas, selgitada välja, kas Eesti kohtupraktika on EIÕK-ga ning vastavasisulise EIKi praktikaga kooskõlas, märgib autor järgmist. Riigikohus ei ole enda praktikas tuvastanud ühegi kinnipeetava kaebuse läbivaatamisel konkreetse kaebaja suhtes kohalduva piirangu ebaproportsionaalsust. Samas on kõikidele kinnipeetavatele kohalduv hääleõiguse piirang vastuolus EIÕK-ga. Autor rõhutab, et EIKi praktikat arvesse võttes oleks ilmselt iga Eesti kinnipeetavale kohalduv hääleõiguse piirang EIÕK-ga vastuolus ning vastavasisulise kaebuse esitamisel EIKi tuvastaks viimane ilmselt EIÕK rikkumise. EIK on asunud järjepidevalt seisukohale, et kinnipeetava EIÕK-ga tagatud õigusi rikub igal juhul üldine, automaatne ja eranditeta hääleõiguse piirang ning rikkumisega on tegu juba n-ö piirangusüsteemi tasandil ja sõltumata sellest, kas konkreetset hääleõigusest ilmajätmise otsustamisel võiks otsustada teisiti. Seetõttu ei oma tähtsust asjaolu, et Riigikohus ei ole ühegi konkreetse kaebajast kinnipeetava puhul piirangu ebaproportsionaalsust tuvastanud.

Kuigi Riigikohtu poolt sisuliselt menetletud juhtudel olid kaebajateks isikud, kes olid toime pannud raskeid kuritegusid ning kelle suhtes piirangu proportsionaalsus oli kõike arvesse võttes arusaadav, võib autori meelest Riigikohtule siiski ette heita vähest juhendamist. Autori hinnangul oleks Riigikohus võinud selgitada ning tuua näiteid, mis olukordades oleksid kinnipeetavatele kohalduvad piirangud kindlasti ebaproportsionaalsed, kuna see ühtlustaks kohtupraktikat.

²⁴² Nt RKPJKo 23.03.2011, 3-4-1-7-11

²⁴³ Nt TrtHKm 09.06.2014, 3-14-50796; TrtHK 05.06.2014, 3-14-50914; TrtHKm 02.06.2014, 3-14-50957; TrtRnKm 10.09.2014, 3-14-50930.

EIKi hinnangul ei oleks õigustatava argumendina käsitletav ka Riigikohtu²⁴⁴ poolt väljatoodud asjaolu, et piirang kehtib ainult ajal, mil isik kannab vanglakaristust ning Eestis kehtiva õiguse järgi taastuvad vanglast vabanemisel (ka tingimisi vabanemisel) isiku valimisõigused. Kuigi Eestis ei kohaldu nii karm keeld kui näiteks EIKi poolt menetletud Türgit puudutav kaasuses²⁴⁵, kus valimisõiguse piirang kohaldus ka tingimisi vabanenud isikutele, on Eestis kohalduva piirangu näol siiski tegu EIÕK rikkumisega.

Eesti Vabariigi halduskohtumenetluses kehtib isikute subjektiivsete õiguste kaitse mehhanism, mistõttu saab halduskohus kontrollida normi võimalikku põhiseadusvastasust või ka vastuolu välislepingu või EL õigusega vaid eeldusel, et vastav norm isiku subjektiivseid õigusi ebaproportsionaalselt piirab. Seega ei saa kohtusse pöördudes väita vaid, et kuna EIK on tunnistanud üldise, automaatse ja valimatu vanglakaristust kandvate kinnipeetavate hääletamise piirangu EIÕK-ga vastuolus olevaks, peaks kohus selle kehtetuks tunnistama.

2.2.4. Menetluse tõhusus

Kuigi PS § 14 on sõnastatud objektiivselt, tulenevad Riigikohtu hinnangul sellest sättest ka subjektiivsed õigused, sh üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele.²⁴⁶ Õiguste ja vabaduste tagamine ei tähenda üksnes, et riik hoidub põhiõigustesse sekkumast. Riigil on PS § 14 järgi kohustus luua põhiõiguste kaitseks kohased menetlused. Nii kohtu- kui ka haldusmenetlus peab olema õiglane. Muuhulgas tähendab see, et riik peab kehtestama menetluse, mis tagaks isiku õiguste tõhusa kaitse.²⁴⁷ Riigikohtu hinnangul sisaldavad PS-e §-id 14 ja 15 menetluslikke põhiõiguseid, mille eesmärk on avada tee isiku materiaalsete põhiõiguste teostamiseks ja tagada põhiõiguste tõhus kaitse, kusjuures EIKi praktika järgi peab EIÕK-ga liitunud riik EIÕK artikli 13 järgi tagama, et riigisisised õiguskaitsevahendid oleksid tõhusad nii õiguslikult kui ka faktiliselt ning et õiguskaitsevahendi rakendamise tulemusena tehtaks otsus kaebuse kohta ning määrataks võimaliku tuvastatud rikkumise korral piisav hüvitis.²⁴⁸ Seejuures EIKi praktikat arvesse võttes on õiguskaitsevahend nii tõhus kui võimalik.²⁴⁹

PS §-st 14 tulenev põhiõigus menetlusele mõistliku aja jooksul kohustab nii seadusandjat õiguslike mehhanismide loomiseks menetluse lõpuleviimiseks mõistliku aja jooksul kui ka

²⁴⁴ RKHKo 09.11.2015, 3-3-1-49-15

²⁴⁵ EIKo 17.09.2013, 29411/07, *Söyler vs Türgi*

²⁴⁶ RKÜKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09, p 75

²⁴⁷ RKPJKo 14.04.2003, 3-4-1-4-03, p 16

²⁴⁸ RKÜKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09, p 75

²⁴⁹ RKÜKm 22.12.2000, 3-3-1-38-00, p 19

täidesaatvat võimu asja tõhusaks lahendamiseks mõistliku aja jooksul.²⁵⁰ Mõistliku aja põhimõtte sisaldub ka EIÕK artikkel 6-s, mille esimese lõike esimese lause kohaselt on sätestatud õigus oma tsiviilõiguste ja -kohustuste või esitatud kriminaalsüüdistuse üle otsustamise korral õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioonis. PS kommentaarides on märgitud, et EIK on laiendanud selle artikli kehtivust ka paljudele haldusasjadele, arvates siiski välja näiteks valimisõiguse valdkonna.²⁵¹ Kommentaarides viidatud EIKi 1997. aasta lahendis *Pierre-Bloch vs. Prantsusmaa*²⁵² kaebas kaebaja selle üle, et tema valimiskampaania kulusid ei hüvitatud riiklikult kehtestatud piirmäärast ületavas osas ning piirmäära ületamise tõttu ei lubatud tal aasta jooksul valimistel kandideerida. EIK leidis, et tegu on poliitilise õigusega ning mitte EIÕK artiklis 6 sätestatud tsiviilõigusliku õigusega. Kommentaarides viidatud EIKi 2016. aasta lahendis *Savisaar vs. Eesti*²⁵³ oli kaebajaks linnapea, kes kõrvaldati linnapea ametikohalt põhjusel, et tema edasitöötamine linnapeana võib kahjustada kriminaalmenetlust. EIK leidis häälteenamusega, et kuna õigus kasutada valimiste teel saadud poliitilist võimu on oma olemuselt poliitiline õigus, ei ole see EIÕK artikli 6 kaitsealas. Kuigi EIÕK artikli 6 kaitsealas ei paikne valimisõiguse seonduvad menetlused, on mõistliku aja põhimõtte siiski üks komponent üldisest põhiõigusest tõhusale õiguskaitsele, mistõttu peab seda kinnipeetavate hääleõiguse piirangu vaidlustamise analüüsimisel arvestama.

Kuna PS-e §-dest 13 ja 14 tulenev igapäevane õigus korraldusele ja menetlusele sisaldab endas õigust riigi normatiivsele ja faktilisele tegevusele, et isik saaks end kaitsta ja turvaliselt tunda,²⁵⁴ käsitleb autor käesolevas peatükis kinnipeetavate õigust vaidlustada enda hääleõiguse piirangut Riigikogu ja Euroopa Parlamendi valimistel (vt vaidlustamise sätted ptk 2.1.2.) ning ka kohtuvõimu kohustust tulenevalt PS §-st 14 tagada põhiõiguste kaitse.

Seonduvalt kohtuvõimu kohustusega tagada põhiõiguste kaitse, on tähtis märkida, et kuigi abstrakse normikontrolli taotlusi, mis ei tulene normide kohaldamisest konkreetse vaidluse lahendamisel, on PSJKS § 4 kohaselt õigustatud esitama Vabariigi President, õiguskantsler, kohaliku omavalitsuse volikogu ja Riigikogu, on Riigikohus seda erandjuhul lubanud ka üksikisikul. Nimelt leidis Riigikohus²⁵⁵, et kuigi üksikisikul on PS § 15 kohaselt õigus nõuda mis tahes asjassepuutuva seaduse, muu õigusakti või toimingu põhiseadusvastaseks

²⁵⁰ RKHKo 06.03.2015, 3-3-1-78-14, p 13

²⁵¹ M. Ernits (koostaja). PS Komm vlj § 15/2

²⁵² EIKo 21.10.1997, 24194/94, *Pierre-Bloch vs. Prantsusmaa*

²⁵³ EIKo 08.11.2016, 8365/16, *Savisaar vs. Eesti*

²⁵⁴ RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-86-07, p 23

²⁵⁵ RKPJKm 10.06.2010, 3-4-1-3-10, p 13

tunnistamist oma kohtuasja läbivaatamisel mis tahes kohtus, saab isik erandjuhul - tulenevalt PS §-dest 13, 14 ja 15 ning EIÕKi kohaldamispraktikast - pöörduda oma põhiõiguste kaitseks otse Riigikohtu poole. Seda aga üksnes juhul, kui isikul ei ole ühtegi muud tõhusat võimalust kasutada PS §-ga 15 tagatud õigust kohtulikule kaitsele, s.t kui riik ei ole täitnud kohustust luua põhiõiguste kaitseks kohane kohtumenetlus, mis oleks õiglane ja tagaks isiku õiguste tõhusa kaitse. Kui kohtulik kaitse on tagatud, on tema individuaalkaebus lubamatu olenemata sellest, kas isik on olemasolevat kohtuliku kaitse võimalust kasutanud või mitte või kas ta on selle võimaluse minetanud. Samuti on Riigikohus rõhutanud²⁵⁶, et Riigikohtusse saab isik pöörduda vaid iseenda põhiõiguste kaitseks ja ainult siis, kui isik viitab enda õiguste tegeliku riive võimalusele. Näiteks on Riigikohtu hinnangul on olnud lubatav individuaalkaebus²⁵⁷, mille kohaselt soovis kaebaja, et teda vabastataks karistuse edasisest kandmisest, kuna ta oli viibinud vanglas kauem kui hiljem jõustunud seadus samasuguse teo eest karistusena ette nägi. Riigikohus kaalus isiku õiguste kohtuliku kaitse võimalusi ning leidis, et kuna isikul puudusid nii korralised kui ka erakorralised õiguskaitsevahendid, ei olnud isikul võimalik kasutada tõhusat menetlust oma põhiõiguse kaitseks.

Käesolevas magistritöös käsitletavate kinnipeetavate kaebused hääleõiguse teostamiseks ei ole autori hinnangul individuaalkaebustena lubatavad, kuna eeldused pole täidetud. Kinnipeetavate hääleõiguse teostamise piirangu vaidlustamiseks on olemas kohtulik menetlus (vt vaidlustamise sätted ptk 2.1.2.). Ka Riigikohus on kinnipeetavate hääleõigusega seonduvat individuaalkaebust analüüsinud ning leidnud, kuna isikule on tagatud tõhus võimalus PS §-is 57 sätestatud hääleõiguse kaitsmiseks, ei ole individuaalkaebuse esitamine lubatav.²⁵⁸ Siiski väärib mainimist, et välisministri hinnangul esinesid 2015. aasta Riigikogu valimiste kontekstis erakorralised asjaolud, mis õigustasid kinnipeetavate individuaalkaebuseid, eeskätt seadusandja tegevusetus põhiõiguste rikkumise kõrvaldamisel ning võimalik kahju riigile, mida vaidlusaluse regulatsiooni vaidlustamine võiks põhjustada.²⁵⁹

Riigikohtu praktika on olnud järjepidev selgitamaks, missugustel tingimustel on kinnipeetavatel võimalus vaidlustada sisuliselt seda, et neid ei olnud kantud valijate nimekirja. Näiteks on Riigikohus²⁶⁰ asunud seisukohale, et kinnipeetavad ei saa PSJKS § 37 lg 1²⁶¹ alusel

²⁵⁶ RKPJKm 23.01.2014, 3-4-1-43-13, p 10

²⁵⁷ RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02

²⁵⁸ RKPJKm 22.01.2013, 3-4-1-26-12 p 33

²⁵⁹ Välisministri seisukoht RKPJKm 22.01.2013, 3-4-1-26-12

²⁶⁰ RKPJKo 20.03.2015, 3-4-1-6-15, p 20

²⁶¹ PSJKS § 37 lg 1 sätestas otsuse tegemise hetkel „Erakond, valimisliit või isik, kes leiab, et valimiskomisjoni otsuse või toiminguga on rikutud tema õigusi, võib esitada Riigikohtule taotluse tühistada valimiskomisjoni otsus või tunnistada valimiskomisjoni toiming õigusvastaseks ja tunnistada hääletamistulemus

vaidlustada Vabariigi Valimiskomisjoni (edaspidi *VKK*) otsuseid, kuna *VKK* ei otsusta selle üle, kas kaebajad kanda valijate nimekirja või mitte ning seetõttu ei riku *VKK* otsus nende õigusi osaleda valimistel. Samuti on Riigikohus märkinud²⁶², et kaebajad oleks võinud valla- või linnasekretäri poolt avalduse rahuldamata jätmise peale esitada RKVS § 22 lg 5 alusel kaebuse halduskohtule koos taotlusega jätta kohaldamata RKVS § 4 lg 3 ja § 22 lg 3 nende vastuolu tõttu PS-ga. Lisaks on Riigikohus²⁶³ selgitanud, et kinnipidamisasutuse haldusaktide või toimingute vaidlustamise võimalust ei saa pidada tõhusaks vahendiks hääletamisõiguse tagamiseks, kuna selles menetluses ei oleks kohus saanud RKVS sätteid põhiseadusvastaseks tunnistada ega kohaldamata jätta. Kuna valijate nimekirja koostamine pole kinnipidamisasutuse pädevuses, poleks halduskohus saanud kinnipidamisasutust kohustada kandma isikut valijate nimekirja. Samas kohtuasjas märkis Riigikohus ka, et PSJKS § 37 lõikel 1 põhineva kaebuse rahuldamisel ja hääletamistulemuste kehtetuks tunnistamise korral tuleks korraldada kordushääletamine, kuid sellise kaebuse rahuldamine on ebatõenäoline, kuna on ebatõenäoline, et kinnipeetavate hääleõiguse rikkumine võiks oluliselt mõjutada hääletamistulemust. Kohus tugines lahendi tegemise ajal eksisteerinud andmetele, mille alusel puudutas absoluutne valimiskeeld ligi 1500 isikut ning valimised toimusid mitmes valimisringkonnas.²⁶⁴

Riigikohtu hinnangul on RKVS-s ja EPVS-s sätestatud vaidlustamismenetlus (vt vaidlustamise sätted ptk 2.1.2.) tavakorrast kiirem ning peaks tagama kinnipeetavate õiguste kaitse. Kokkuvõtlikult kui isiku hinnangul on tema hääletamisõiguse piirang PS-ga vastuolus, peaks ta taotlema enda kandmist valijate nimekirja. Valijate nimekirja koostamise aluseks on andmed valimispäevale eelneva 30. päeva seisuga ning nimekirjas muudatuse tegemise avaldus tuleb esitada valla- või linnasekretärile, kellel on kohustus see viivitamata läbivaadata. Kui isik leiab, et hääletamisõigust välistav norm on PS-ga vastuolus, on tal võimalik see väide esitada. Kui valla- või linnasekretär jätab isiku avalduse rahuldamata, saab isik pöörduda kaebusega halduskohtu poole. Kui valla- või linnasekretär jätab isiku avalduse rahuldamata, saab isik pöörduda kaebusega halduskohtu poole. Kaebus esitatakse valla- või linnasekretärile, kellel on kohustus edastada kaebus koos enda kirjalike selgitustega 24 tunni jooksul kohtule, kellel omakorda on kohustus kaebus läbi vaadata ja otsus teha kolme tööpäeva jooksul. Kui nimetatust

valimisjaoskonnas, valimisringkonnas, vallas, linnas, maakonnas või riigis või elektroonilise hääletamise tulemus täies ulatuses või osaliselt kehtetuks“

²⁶² RKPJKo 20.03.2015, 3-4-1-6-15, p 22; RKPJKo 20.03.2015 3-4-1-9-15 p 8

²⁶³ RKPJKm 22.01.2013, 3-4-1-26-12 p 28

²⁶⁴ RKPJKm 22.01.2013, 3-4-1-26-12 p 29 ja 30

ei peaks piisama, on riigikohtu hinnangul kaebajal võimalik taotleda ka esialgse õiguskaitse kohaldamist, täpsemalt enda valijate nimekirja kandmist enne lõpliku kohtuotsuse tegemist.²⁶⁵

Autor küll nõustub Riigikohtuga asjaolus, et kinnipeetavate individuaalkaebused ei ole lubatavad, kuna isikutel on võimalik enda õigusi kohtulikult kaitsta, kuid kritiseerib Riigikohtu lahendeid selle eest, et Riigikohus on nimetatud õiguskaitse menetluse ehk liiga kergekäeliselt ja väheste põhjendustega tõhusaks tunnistanud. Autori kriitika põhineb alljärgnevalt väljatoodud kohtupraktikal, mis sisaldab vaidlustamisega seonduvat problemaatikat.

- Kinnipeetav taotles enda kandmist valijate nimekirja 27.04.2014. Kuigi linnasekretäril oli EPVS § 24 lg 2 alusel kohustus isikule viivitamata vastata, teavitas linnasekretär isikut valijate nimekirja mittekandmisest alles 06.05.2014, st 10 päeva hiljem. Kinnipeetav esitas 08.05.2014 linnasekretäri kaudu kaebuse halduskohtule. Kuigi linnasekretäril oli EPVS § 24 lg 5 alusel kohustus edastada kaebus 24 tunni jooksul koos enda selgitustega kohtusse, jõudis see Tallinna Halduskohtusse 12.05.2014 ning väära kohtualluvuse tõttu korrektsesse Tartu Halduskohtusse 05.06.2014, st 29 päeva peale kaebuse esitamist. Tartu Halduskohus tagastas kinnipeetava kaebuse 09.06.2014 põhjendusel, et Euroopa Parlamendi valimised toimusid 25.05.2014 ning kaebuse lahendamise hetkel ei ole kohustamiskaebusega võimalik enam kaebuse eesmärki saavutada – osaleda Euroopa Parlamendi valimistel.²⁶⁶
- Kinnipeetav taotles enda kandmist valijate nimekirja 25.04.2014. Kuigi vallasekretäril oli EPVS § 24 lg 2 alusel kohustus isikule viivitamata vastata, teavitas vallasekretär isikut valijate nimekirja mittekandmisest alles 14.05.2014, st 20 päeva hiljem. Kinnipeetav esitas 19.05.2014 vallasekretäri kaudu kaebuse halduskohtule. Kuigi vallasekretäril oli EPVS § 24 lg 5 alusel kohustus edastada kaebus 24 tunni jooksul koos enda selgitustega kohtusse, jõudis kaebus kohtusse 26.05.2014, st 8 päeva hiljem. Tartu Halduskohus tagastas kinnipeetava kaebuse 05.06.2014 põhjendusel, et Euroopa Parlamendi valimised toimusid 25.05.2014 ning kaebuse lahendamise seisuga ei ole kohustamiskaebusega võimalik enam eesmärki saavutada – osaleda Euroopa Parlamendi valimistel.²⁶⁷
- Kinnipeetav esitas linnasekretäri kaudu kaebuse halduskohtule. Linnasekretär registreeris kaebuse 26.02.2015. Kuigi linnasekretäril oli RKVS § 25 lg 5 alusel kohustus edastada kaebus 24 tunni jooksul asukohajärgsele halduskohtule koos omapoolsete kirjalike selgitustega, edastas linnasekretär selle Tallinna Halduskohtusse valimispäeval 01.03.2015, st 4 päeva hiljem. Valimispäeval Tallinna Halduskohus nimetatud kaebust läbi

²⁶⁵ RKPKo 14.11.2013, 3-4-1-58-13, p 34 ja 35

²⁶⁶ TrtHKm 09.06.2014, 3-14-50796

²⁶⁷ TrtHK 05.06.2014, 3-14-50914

ei vaadanud, mistõttu ei olnud kohustamiskaebusega võimalik kaebajal enam enda eesmärki saavutada – osaleda riigikogu valimistel.²⁶⁸

- Kinnipeetav taotles enda kandmist valijate nimekirja 28.04.2014. Kuigi linnasekretäril oli EPVS § 24 lg 2 alusel kohustus isikule viivitamata vastata, teavitas linnasekretär isikut valijate nimekirja mittekandmisest alles 16.05.2014, st 19 päeva hiljem. Kuigi kinnipeetav esitas linnasekretäri kaudu Tartu Halduskohtule kaebuse Euroopa Parlamendi valimiste valimispäeval 25.05.2014, jõudis kaebus Tartu Halduskohtusse 28.05.2014. Kinnipeetaval jäi ka nimetatud juhul võimatuks kohustamiskaebusega kaebuse eesmärk saavutada – osaleda Euroopa Parlamendi valimistel.²⁶⁹
- Kinnipeetav esitas taotluse enda kandmiseks valijate nimekirja kinnipidamiskoha asukohajärgsele linnasekretärile. Kuna kinnipidamiskohajärgne linnasekretär ei olnud õigustatud taotlust läbi vaatama, edastas ta selle kinnipeetava rahvastikuregistrijärgse elukoha vallasekretärile. Kinnipeetava elukohajärgne vallasekretär sai taotluse kinnipidamiskoha asukohajärgselt linnasekretärit 21.05.2014. Elukohajärne vallasekretär teavitas isikut valijate nimekirja mittekandmisest 22.05.2015. Kuigi kinnipeetav esitas vallasekretäri kaudu Tartu Halduskohtule kaebuse Euroopa Parlamendi valimiste valimispäeval 25.05.2014, jõudis kaebus Tartu Halduskohtusse 27.05.2014. Kinnipeetaval jäi ka nimetatud juhul võimatuks kohustamiskaebusega kaebuse eesmärk saavutada – osaleda Euroopa Parlamendi valimistel.²⁷⁰
- Kinnipeetav esitas 09.05.2014 avalduse Euroopa Parlamendi valimistel osalemiseks kinnipidamiskoha asukohajärgsele linnasekretärile, paludes ühtlasi kontrollida enda rahvastiregistri kannet ning teha vajalikud toimingud, mis võimaldaksid tal hääletada. Kuigi nimetatud kinnipidamiskoha asukohajärgsel linnasekretäril oli EPVS § 24 lg 2 alusel kohustus isikule viivitamata vastata, teavitas linnasekretär isikut valijate nimekirja mittekandmisest alles 12.05.2014. Kinnipeetav esitas kinnipidamiskoha asukohajärgse linnasekretäri kaudu kaebuse Tartu Halduskohtule. Kohus tagastas kaebuse kuna rahvastikuregistri andmete kohaselt oli kinnipeetava rahvastikuregistrijärgne elukoht erinev kinnipidamiskoha asukohast, mistõttu kinnipeetav esitas avalduse väärale linnasekretärile. Kuigi kinnipidamisasutuse asukohajärgne linnasekretär oleks pidanud haldusmenetluse põhimõtete järgi taotluse läbi vaatamata jätma ning selgitama, millise organi pädevusse asi kuulub või edastama ise taotluse pädevale haldusorganile, ta seda ei teinud. Samuti ei teavitanud nimetatud linnasekretär kohut ebaõigest adressaadist. Kohus

²⁶⁸ TrtHKo 11.01.2016, 3-15-502

²⁶⁹ TrtHKm 02.06.2014, 3-14-50957

²⁷⁰ TrtRnKm 10.09.2014, 3-14-50930

rõhutas, et selline haldusorgani poolne minetus menetlusnormide järgimisel ei too aga kaasa olukorda, kus kohus saaks kaebust ettekirjutuse tegemiseks läbi vaadata.²⁷¹

Nimetatud kohtuasjade pinnalt saab teha järgmised järeldused. Kuigi valla- ja linnasekretäridel on kohustus kinnipeetavate taotlus valimisnimekirjas muudatuste tegemiseks viivitamata lahendada ja vastata, ei täitnud nad seda kohustust. Vastustega viivitati märkimisväärselt kaua – väljatoodud lahenditest nähtuvalt näiteks 20 päeva, 19 päeva, 10 päeva ja kahel korral 4 päeva. Kuigi valla- ja linnasekretäridel oli kohustus edastada kinnipeetavate kaebused 24 tunni jooksul asukohajärgsele halduskohtule koos omapoolsete kirjalike selgitustega, viibis ka kaebuse edastamine kohtule. Autor märgib, et nimetatud viivitus võis lisaks nende enda tegevusele olla põhjustatud ka postiteenuse kasutamisest, kuid see ei muuda asjaolu, et väljatoodud lahendites võttis see tähelepanuväärselt kaua aega – 29 päeva ja 8 päeva. Autori hinnangul väärib lahenditest väljatoomist ka asjaolu, et teadmatusest, kas pöörduda kinnipidamiskoha või rahvastikujärgse kande kohase kohaliku omavalitsuse poole, eksisid kinnipeetavad kahel juhul korrektse kohaliku omavalitsusega, mistõttu nende taotluste menetlemine viibis. Autori arvates tegid kinnipeetavad nendel kahel juhul vaidlustamiseks kõik vajaliku, esitades halduskohtule kaebusedki enne valimiste lõppu. Kohtulahendite alusel saab ka märkida, et mitmel juhul osutus vaidlustamine ebaõnnestunuks, kuna postiteenus võttis kaua aega.

Lisaks eeltoodud vaidlustamise problemaatikat puudutavatele kohtulahenditele, on olnud ka olukordi, kus kinnipeetavad pöörduvad valijate nimekirjade muutmiseks valla- ja linnasekretäri poole rohkem kui 30. päeva enne valimispäeva ning seejuures on kohtud valla- või linnasekretäri otsuse peale esitatud kaebused tagastanud põhjusel, et need on ennatlikud.²⁷² Märkimisväärne on, et ühel nimetatud juhtudest²⁷³ ei jätanud vallasekretär ise taotlust rahuldamata põhjendusel, et see on ennatlik, vaid põhjusel, et isik on kinnipeetav. Seetõttu ei olnud kinnipeetaval infot, et tal oleks võimalus korrektsel ajal uuesti taotlus esitada.

Kokkuvõtlikult saab tõdeda, et PS §-s 57 sätestatud põhiõiguse kaitsmiseks sätestatud menetlus ei ole alati jõudnud vaidlustamise eesmärgini – hääleõiguse teostamiseni. Autori hinnangul näitab kinnipeetavate hääleõiguse piirangu vaidlustamise problemaatikat puudutav kohtupraktika, et kehtiv regulatsioon ei taga ilmtingimata tõhusat õiguskaitset. Autori arvates ei ole menetlus kindlasti nii tõhus kui võimalik nii nagu Riigikohus on EIKi praktikale viidates rõhutanud, et üks õiguskaitsevahend olema peab.²⁷⁴

²⁷¹ TrtRnKm 13.10.2015, 3-14-50882

²⁷² TrtHKm 06.05.2014, 3-14-50669; TrtHKm 25.04.2014, 3-14-50479

²⁷³ TrtHKm 25.04.2014, 3-14-50479

²⁷⁴ RKÜKm 22.12.2000, 3-3-1-38-00, p 9

2.2.5. Ettepanekud menetluse tõhusamaks muutmiseks

Kuivõrd autori arvates ei taga kehtiv vaidlustamismenetluses õiguskaitset nii tõhusal määral kui võimalik, toob autor järgnevalt välja võimalused, kuidas seda menetlust efektiivsemaks reformida. Seejuures on autor püüdnud arvestada kinnipeetava staatust, mille alusel eristuvad nad vabaduses viibivatest isikutest – nt vajadus kasutada postiteenust; teadmatus, kas elukoha rahvastikuregistrijärne kanne on muutunud seonduvalt kinnipidamiskoha asukohaga jms.

Autor rõhutab, et mida tõhusam on menetlus põhiõiguste tagamiseks, seda paremini realiseeruvad põhiõigused praktikas.²⁷⁵ Ka Riigikohtu esimees Priit Pikamäe rõhutas 8. juuni 2017. aasta ettekandes Riigikogule²⁷⁶, et „Olgugi et Eesti põhiõiguste kaitse süsteemi võib pidada hästi toimivaks, ei tähenda see, et seda ei võiks veelgi paremaks muuta.“ Samas märgib autor ka, et menetluse efektiivsemaks muutmise ettepanekud ei asenda ega vähenda vajadust muuta RKVSi ja EPVSi sisuliselt, kuna nendes sisalduvate hääleõigusepiirangud on PS-ga ja EIÕK-ga vastuolus.

Kehtiva õiguse alusel on kinnipeetavatel võimalus hääleõiguse piirangut vaidlustada ning kohtul see ära menetleda 30 päeva jooksul, kuna valimisnimekirjad koostatakse 30. päeva enne valimispäeva. Autori hinnangul ei ole mõistlik valimiste nimekirjade muutmise menetlust piirata 30. päeva pikkuse perioodiga, kuna kinnipeetavate staatust arvestades ei ole pruugi see õiguste teostamiseks olla piisav aeg. Esiteks võib neil olla infopuudus, missuguse kohaliku omavalitsuse poole valimisnimekirja muutmise taotlusega pöörduda, kuna kinnipidamiskoht ei pruugi asuda elukohajärgses kohalikus omavalitsuses. Teiseks ei pruugi nende jaoks olla selge, kuidas menetluslikult enda õigusi kõige paremini kaitsta saab (nt kohustamiskaebuse asemel ekslikult tuvastamiskaebuse esitamine) ning millal seda teha. Kolmandaks ei ole kindlust, et õigeaegselt esitatud taotlused ja kaebused postiteenuse kasutamisel õigeaegselt kohale jõuavad. Kõige nimetatu tõttu ei pruugi kinnipeetavate vaidlustamine oma eesmärgini jõuda, kuna kaebuseid ei jõuta õigeaegselt ära menetletud. Proportsionaalsuse hindamiseks vajalikku ajavaru vajalikkust näitab ka see, et kohtutel ei ole otsuse tegemiseks võimalik vajalikku informatsiooni saada vaid karistusregistrist. Näiteks kohtuasjas nr 3-14-50930²⁷⁷ esitas Tartu Halduskohus 27.05.2014 HKMS § 58 alusel Tartu Vanglale kohtunõude, milles palus

²⁷⁵ M. Ernits Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu Ülikooli Kirjastus, Tallinn, 2011 Lk 181

²⁷⁶ P. Pikamäe. Ülevaade kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta. Ettekanne Riigikogu 2017. aasta kevadistundjärgul. 08.06.2017.

<https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/%C3%B5iguslased%20materjalid/avalikud%20esinemised/Ettekanne%20Riigikogu%202017.pdf>

²⁷⁷ TrtHKm 02.06.2014, 3-14-50930

väljastada kinnipeetava vanglasisesse isikuarve väljavõtte ning teatada tema vanglakaristuse algus- ja lõppkuupäev. Tartu Vangla täitis kohtunõude lõplikult alles 30.05.2014, st 3 päeva hiljem.

Autori hinnangul ei pruugi valimisseadustes sätestatud halduskohtu kohustus vaadata kaebus läbi ja teha otsus kolme tööpäeva jooksul, olla piisav tähtaeg kaebuse eesmärkide efektiivseks saavutamiseks. Näiteks tõdes halduskohus asjas nr 3-15-490²⁷⁸, et kuna kaebus saabus kohtusse valimispäeva eelneva reede lõunal, ei oleks olnud kaebuse lahendamine, sealhulgas puuduste kõrvaldamine, poole tööpäeva jooksul reaalne. Kuna valimisõiguse näol on tegu äärmiselt olulise põhiõigusega, võiks ja peaks selle õiguse efektiivseks kasutamiseks eksisteerima mõistlikud võimalused. Kuna valimisseaduste regulatsiooni alusel on valimispäevad pühapäevad ning see on viimane päev, mil kohus saab teha ettekirjutuse isiku valimistel osalemise võimaldamiseks, võiks autori hinnangul olla halduskohtutel kohustus vaadata kaebused läbi ning teha otsus kolme päeva jooksul, mitte kolme tööpäeva jooksul. Väljatoodud kohtulahendis esitas kinnipeetav kaebuse reede lõunal, mis tähendab, et kohtul oli aega asja menetleda reedel pool päeva ning laupäeva ja pühapäeva päeva. Ilmselt võiks kaebuste läbivaatamise ajaline hajutamine leevendada ka kohtunikke töökoormust valimispäeva eelsetel päevadel. Ka Veneetsia komisjoni soovitude²⁷⁹ punkti 3.3. kohaselt on muuhulgas efektiivse vaidlustamissüsteemi jaoks vajalik, et kaebuse esitamise ja selle lahendamise ajaline kestvus peab olema lühike (soovituse kohaselt kolm kuni viis päeva).

Autori hinnangul võiks ka valla- ja linnasekretäri kui valijate nimekirjas muudatuste tegija kinnipeetavate hääleõiguse piirangu vaidlustamise protsessis ära kaotada, kuna seeläbi võiks olla võimalik vähendada viivituse võimalikkust ja seeläbi kaebuse eesmärgini jõudmist. Ka ELK kohtujurist P. Cruz Villalon tõdes kinnipeetavate hääleõigust puudutavas kohtuasjas²⁸⁰, et siseriiklikus õiguses ette nähtud piirangu läbivaatamise võimalused peavad ka praktikas osutuma piisavalt teostatavaks, et välistada, et tegelikult on hääleõiguse äravõtmine pöördumatult alaline, mistõttu on see ebaproportsionaalne ning rikub kokkuvõttes õiguse olemust. Kohtujuristi hinnangul tuleb eriliselt pidada silmas läbivaatamismenetluse keerukust seoses menetluse tingimustega. Ka Veneetsia komisjoni soovitude²⁸¹ punkti 3.3. alusel on muuhulgas efektiivse vaidlustamissüsteemi jaoks vajalik, et see oleks lihtne ja mitte liigselt formaliseeritud. Riigikohtu juhiste²⁸² järgi saab hääleõigust vaidlustada halduskohtus vaid siis,

²⁷⁸ TrtHKm 24.03.2015, 3-15-490

²⁷⁹ The Venice Commission 2002, p 3.3.

²⁸⁰ Kohtujuristi P. Cruz Villalon'i 04.06.2015 ettepanek kohtuasjas C-650/13

²⁸¹ The Venice Commission 2002, p 3.3.

²⁸² Näiteks RKPJKo 14.11.2013, 3-4-1-58-13

kui valla- või linnasekretär on jätnud isiku avalduse rahuldamata. Samas on valla- või linnasekretäri panus vaidlustamisprotsessis marginaalne, kuna neil ei ole pädevust jätta kohaldamata ja esitada põhiseaduslikkuse järelevalve kohtule kontrollimiseks seadus, mida nad PS-ga vastuolus olevaks peavad. Lisaks on küsitav, kas EIÕK protokoll nr 1 artikkel 3 on vahetuks kohaldamiseks piisavalt selge. Samuti tuleb silmas pidada, et valla- ja linnasekretärid on Eestis ilmselt erineva võimekusega ning ei oma tõenäoliselt sisulise otsuse tegemiseks vajalikku informatsiooni. Näiteks ei ole karistusregistris infot kinnipeetava subjektiivsete asjaolude kohta, mida kohus on proportsionaalsuse hindamisel arvesse võtnud (nt mis põhjusel ei rahuldatud ennetähtaegse vabastamise taotlust jms). Samuti ei olnud autori hinnangul ilmselt seadusandja eesmärgiks, et valimisnimekirjade muutmise taotlusi saaksid kinnipeetavad esitada linna- või linnasekretärile hääleõiguse piirangu vaidlustamiseks, kuna RKVS § 25 lg 4 ja EPVS § 24 lg 4 järgi tehakse valijate nimekirja muudatusi üksnes juhul, kui sinna tuleb kanda isik, keda ei ole üheski valijate nimekirjas, kuid kellel on õigus hääletamisest osa võtta ning kinnipeetavate puhul ei ole muutmise eeldus täidetud – kinnipeetavatel ei ole RKVS § 4 lg 3 ning EPVS § 4 lg 3 p 1 kohaselt õigust hääletamisest osa võtta. Ka RKVSi eelnõu nr 748 SE I seletuskirja kohaselt oli valla- või linnasekretäri institutsiooni sätestamise eesmärk määrata ametiisik, kelle poole saaks valija pöörduda, kui valijate nimekirjas esineb ebatäpsusi.²⁸³

Autori hinnangul võiks 30 päeva pikkuse vaidlustamisperioodi pikendamine ning valla- ja linnasekretäri kui valijate nimekirjas muudatuste tegija ärakaotamine lihtsustada kinnipeetavate suhtes kohalduvat vaidlustamissüsteemi. Halduskohtu kohustuse vaadata kaebus läbi ja teha otsus kolme tööpäeva jooksul muutmine 3 päeva pikkuseks kohustuseks võiks aidata kaasa kaebuse eesmärkide efektiivsemaks saavutamiseks, kuna suureneks tõenäosus, et kaebused jõutaks õigeaegselt ära menetletud. Autor rõhutab, et kuigi nimetatud ettepanekud võiksid muuta kinnipeetavate hääleõiguse piirangu vaidlustamist efektiivsemaks, ei muuda ega asenda see sisulist vajadust reformida Eesti seadusi kinnipeetavate hääleõiguse piirangute osas, kuna piirangud on PS-ga ja EIÕK-ga vastuolus.

2.3. Eesti seaduste muutmise vajadus

Seisukoht, et PS §-s 58 sisalduv kinnipeetavate hääleõiguse piirangu kehtestamine kõikidele kinnipeetavatele, on PS-ga vastuolus, ei ole äsja päevavalgust näinud uudis. Sellele juhtis ekspertiisi komisjon enda lõpparuandes tähelepanu juba 1998. aastal märkides ka, et PS-e § 58

²⁸³ Riigikogu valimise seaduse eelnõu 748 SE I ja seletuskiri, lk 41

on üksnes volitav norm, mille rakendamisel tuleb arvestada ka teiste PS-e sätetega.²⁸⁴ Märkimisväärne on ka, et PS koostamisel 1992. aastal sõnastas Põhiseaduse Assamblee²⁸⁵ piirangu volitusnormina, kuna nägi ette, et demokraatia süvenemisega võib kinnipeetavate hääleõiguse piirangu kehtestamise vajadus kaduda.

Õiguskantsler teavitas 2006. aastal ehk juba 12. aastat tagasi Riigikogu põhiseaduskomisjoni enda seisukohast²⁸⁶, mille alusel peaks valimisseadusi muutma osas, milles nad välistavad kõigi kinnipeetavate õiguse hääletada, kuna see on vastuolus PS §-dega 11, 58 ja 156. OSCE/ODIHR-i²⁸⁷ valimiste hindamise aruannetes on Eesti puudustele osundatud juba 2007. aastal.²⁸⁸

Riigikohus juhtis seaduse muutmise vajadusele tähelepanu juba 2011. aastal otsuses asjas nr 3-4-1-7-11 ja 2013. aastal määruses asjas nr 3-4-1-26-12, milles tõdes, et PS §-ga 58 ja EIÕK -ga võib olla vastuolus kinnipeetavate hääleõiguse piirang. 2015. aastal leidis Riigikohtu üldkogu²⁸⁹, et PS §-ga 57 vastuolus on keeld, mille kohaselt ei või ükski vanglakaristust kandev kinnipeetav parlamendivalimistel hääletada ning rõhutas, et riik peab välislepinguid täitma ja saab seda teha oma erinevate organite kaudu ning Riigikogul on võimalik omal algatusel asendada põhiseadusvastased normid põhiseaduspäraste normidega ja õiguskantsleri pädevuses on alustada abstraktse normikontrolli menetlust põhiseaduse vastaste normide suhtes.

Autori subjektiivse hinnangu alusel on Riigikogu poolne probleemi teadvustamine ning selle järgnev tegevusetus vastutustundetu. Riigikogu nõunik K. Tubro on Riigikogu Toimetistes²⁹⁰ märkinud, et Eestis on probleemi lahendamist edasi lükatud, kuigi on selge, et seda lõputult teha ei saa. Riigikogu on probleemi korduvalt teadvustanud ning andnud signaale, et on asju muutmas. Näiteks väitis Riigikogu kohtuasjas nr 3-4-1-26-12 punktis 13, et „Vangide valimisõigust arutati Riigikogu põhiseaduskomisjoni 05.11.2012 istungil ja põhiseaduskomisjon on saatmas ministriumile kirja, milles palub valmistada ette seaduse vastavad muudatused“. 2014. aastal märkis tollane Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees, et

²⁸⁴ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. II osa. 3 ptk. § 58, p 2.1. 1998.

Kättesaadav arvutivõrgus:

https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/pohiseaduse_3._peatukk._rahvas.pdf

²⁸⁵ Põhiseaduse assamblee 24 istung, 6 veebruar 1992.

²⁸⁶ Õiguskantsleri märgukiri „Kinnipeetavate valimisõigus“ 03.03.2006. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_margukiri_kinnipeetavate_valimi_soigus.pdf

²⁸⁷ OSCE (Organization for Security and Co-operation in Europe eesti keeles Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioon). ODIHR (Office for Democratic Institutions and Human Rights eesti keeles demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo)

²⁸⁸ Eesti parlamendivalimised 04.03.2007. OSCE/ODIHR aruanne 2806.2007. Varssavi.

<https://www.osce.org/odihr/elections/57921>

²⁸⁹ RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-2-15

²⁹⁰ K. Tubro. Vangide valimisõigusest. – Riigikogu Toimetised 23/2011

põhiseaduskomisjonis ei ole selleks poliitilist tahet.²⁹¹ Märkimisväärne on, et poliitilist tahet on leitud näiteks kohaliku omavalitsuse volikogu valimisea langetamiseks 16. eluaastani, mis võrreldes kinnipeetavate valimisõiguse reformimisega nõudis lausa PS-e muutmist.²⁹²

Ka Riigikohtu esimees Priit Pikamäe rõhutas 08.06.2017 ettekandes Riigikogule²⁹³, et põhiõigusi austava õiguskorra kujundamise ülesanne lasub esmajoones Riigikogul ning Riigikohus on korduvalt juhtinud Riigikogu tähelepanu kinnipeetavate hääleõigusele.

Vaatamata EIKi ja Riigikohtu praktika konstruktiivsele dialoogile, ei ole Eesti seadusandja võtnud arvesse EIKi poolt teiste liikmesriikide osas tuvastatud EIÕK märkimisväärseid rikkumisi kinnipeetavate hääleõiguse üldisel piiramisel.²⁹⁴

2005. aastal tehtud *Hirst vs. Ühendkuningriik* otsuse tegemise aja seisuga oli EIKi hinnangul Euroopa Nõukogusse kuuluvatest liikmesriikidest kinnipeetavatele kohalduv üldine ja automaatne hääletamisõiguse piirang 13 liikmesriigis, seevastu 2012. aasta *Scoppola vs. Itaalia* otsuse kohaselt oli üldine ja automaatne hääletamisõiguse piirang 7 liikmesriigis – Armeenia, Bulgaaria, Gruusia, Ungari, Venemaa, Ühendkuningriik ja Eesti. OSCE poolt Armeenias 2017. aastal toimunud parlamendivalimiste vaatluskokkuvõtte²⁹⁵ kohaselt on Armeenia muutnud PS-t ning enam ei eksisteeri kinnipeetavatele kohalduvat üldist ja automaatset hääletamisõiguse piirangut. OSCE poolt Gruusias 2016. aastal toimunud parlamendivalimiste vaatluskokkuvõtte²⁹⁶ kohaselt on ka Gruusia kaotanud kõikidele kinnipeetavatele kohalduva hääletamiskeelu. Seega on magistritöö valmimise ajal kõikidel kinnipeetavatel, sõltumata teo toimepanemisest ja karistusest, üldine hääletamiskeeld Euroopa Ühenduse 47 liikmesriigist ilmselt vaid 5 liikmesriigis – Bulgaarias, Ungaris, Venemaal, Ühendkuningriigis ja Eestis.

Autori hinnangul fakt, et Eesti suhtes ei ole EIK seni veel rikkumisi tuvastanud, on juhus, kuivõrd Eestis on 2151 kinnipeetavat²⁹⁷ (arv sisaldab ka alaealistest kinnipeetavaid ja kinnipeetavaid, kes ei ole Eesti kodanikud), kelle õigusi piirang rikub. Eesti peaks EIÕKi reegleid täitma esmajoones just enda riigi kinnipeetavate pärast ning teiseks enda riigi

²⁹¹ Postimehe 15.01.2014 artikkel. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/2661958/voimusaadikud-panid-vangide-valimiskeelu-leevendamisele-pidurit>

²⁹² Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel valimisea langetamiseks. - RT I, 15.05.2015, 1

²⁹³ P. Pikamäe. Ettekanne Riigikogu 2017. aasta kevadistundjärgul. Priit Pikamäe. 08.06.2017.

²⁹⁴ J. Laffranque. Who Has the Last Word on the Protection of Human Rights in Europe? *Juridica International*, XIX 2012, lk 131

²⁹⁵ Armeenia parlamendivalimised 02.04.2017. OSCE/ODIHR-i eelaruanne. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.osce.org/office-for-democratic-institutions-and-human-rights/elections/armenia/293071>

²⁹⁶ Gruusia parlamendivalimised 03.10.2016 ja 30.10.2016. OSCE/ODIHR-i valimiste hindamise missiooni aruanne. 03.02.2017. Varssavi. <http://www.osce.org/odihr/elections/georgia/297551?download=true>

²⁹⁷ Vangide ja kriminaalhooldusaluste arv 17.04.2018 seisuga. <http://www.vangla.ee/et/uudised-ja-arvud/vangide-ja-kriminaalhooldusaluste-arv>

autoriteedi pärast. Kui Eesti ei täida enda kohustusi, riskeerib ta sel juhul aga võimalusega kaotada rahvusvahelise, poliitilise ja lepingulise usaldusvääruse.²⁹⁸

EIOK-ga kooskõla saavutamiseks seadusandluse reformimise teel on Eestil mitu võimalust. Esimeseks võimaluseks on kinnipeetavate hääleõiguse piirangud üldiselt kehtetuks tunnistada. Teine võimalus on sätestada vastavalt EIKi juhiste hääleõiguse piirangu kohaldamine sõltuvusse kinnipeetava süüteo- ja karistusega. Kolmas võimalus on sätestada hääleõiguse piirangu kui lisakaristuse kohaldamine kohtu pädevusena. Autori meelest võib ka kombineerida teist ja kolmandat võimalust. Märkimisväärne on, et Põhiseaduse Assamblee töös tõdeti, et kuna piirang on vaadeldav lisakaristusena, peaks see karistus olema karistusseaduses kirjas karistuse liigina.²⁹⁹

Autori subjektiivse arvamuse kohaselt võiks Eesti tunnistada kinnipeetavate hääleõiguse piirangud kehtetuks, kuna need ei ole proportsionaalsed ning kuna autori hinnangul ei ole neil ka usutavaid legitiimseid eesmärke, mille saavutamine kaaluks üles põhiõiguse riive. Selge on see, et PS koostamise ajal piirangu vajadusena nähtud asjaolud, nagu näiteks tehniline raskus, ei ole tänapäeval enam põhjendatud. Kuivõrd RKVSi ja EPVSi piirangute sätestamisel eesmärke ei selgitatud, analüüsis autor peatükis 2.1.2. legitiimsete eesmärkidena ka karistamise eesmärke ning asus seisukohale, et kinnipeetavate hääleõiguse piirangu ära kaotamine võiks pigem just aidata kaasa kinnipeetava suunamisele õiguskäitumisele ja taasühiskonnastamisele, samas kui hääleõiguse ära võtmine aitab kaasa kinnipeetavate võõrandumisele ning seeläbi suurendab retsidivismi asetleidmise võimalikkust.³⁰⁰ Autor märgib ka, et kinnipeetavate valimisõiguse mitte piiramine on Euroopas levinud ja näiteks naaberriigis Soomes saavad kinnipeetavad hääletada.³⁰¹

Teise võimalusena võiks Eesti õigusaktid olla EIOK-ga kooskõlas, kui piirang kohalduks kinnipeetavatele, kellel on vangistuse pikkuseks mõistetud üle 3 aasta (EIKi seisukoht *Scoppola vs. Itaalia*³⁰² otsuses) ning kinnipeetavatel on hea käitumise korral võimalik teatud aja möödudes taastada valimisõigus. Kuna *Frodl vs. Austria*³⁰³ lahendis EIK 1 aasta pikkuse vangistusega kaasnevat piirangut proportsionaalseks ei pidanud, oleks autori hinnangul seadusandjal mõistlik piirangu kohaldamine siduda väga selgelt karistuse ja karistatava

²⁹⁸ R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Juura, Tallinn, 2004 lk 237

²⁹⁹ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. II osa. 3 ptk. § 58, p 3.1.

³⁰⁰ D. Archibugi, A. E. Benli. Claiming citizenship rights in Europe : emerging challenges and political agents. London, New York: Routledge 2018, lk 91

³⁰¹ Soome parlamendivalimised 19.04.2015. OSCE/ODIHR-i valimiste aruanne. 27.02.2015. Varssavi.

<https://www.osce.org/odihr/143121?download=true>

³⁰² EIKSo 22.05.2012 otsus nr 126/05, *Scoppola vs. Itaalia*, number 3.

³⁰³ EIKo 08.04.2010 otsus nr 20201/04, *Frodl vs. Austria*

tegevuse ning karistatavaga. Näiteks saaks seadusega ette näha, et hääletamiskeeld rakendub vaid mõnede spetsiifilist liiki või raskusastmega süüteo toimepannud isikute suhtes (näiteks isikuvastaste, riigivastaste ja valimistega seonduvad süüteod) või ka näiteks siis, kui kinnipeetavat on korduvalt karistatud ning vangistusse määratud. Õiguskantsleri seisukoha alusel võiks hääleõiguse tagada kinnipeetavatele neil esinduskogude valimistel, mille volituste kestvuse ajal isik vabaneb.³⁰⁴ Autori hinnangul on nimetatud õiguskantsleri ettepanek mõistlik ning lisaks sellele võiks seadusandja piirangu kehtestamisel kaaluda ka ärakandmata vangistuse pikkuse arvestamist, kuigi nimetatud tingimust Riigikohtu praktikas proportsionaalsuse hindamisel arvesse ei võetud. Kui seadusandja ei soovi hääleõiguse piirangute kohaldamist siduda konkreetse süüteo liigiga, võiks autori hinnangul siduda piirangu 5 aastase karistuse pikkusega tulenevalt esimese ja teise astme kuritegude vaheteost. Autori hinnangul ei loo Ministrite Nõukogu poolt 2016. aastal³⁰⁵ ja 2017. aastal³⁰⁶ Ühendkuningriigi ettepanekute aktsepteerimine kindlust, et ka EIK selliste piirangute kehtestamisel hindaks selle EIÕK-ga kooskõlas olevaks. Esimese viidatud ettepaneku alusel piirataks Ühendkuningriigis nende kinnipeetavate hääleõigust, kellel on vangistuse pikkuseks vähemalt aasta ning teise ettepaneku alusel muudetakse piirangut kinnipeetavate suhtes, kes on ennetähtaegselt vabastatud ja kellel on elukohast lahkumise piirang (viimase ettepaneku osas märgiti lisaks, et liikmesriikide laia otsustusõigust arvesse võttes vastavad väljapakutud meetmed EIKi seisukohtadele). Autor märgib, et tõepoolest esineb võimalus, et Ühendkuningriik „pääseb“ reformimisest vaid marginaalsete muudatuste tegemisega (hääleõigust kinnipeetavatele ei anta, vaid see tagatakse isikutele, kes on ennetähtaegselt vabastatud ja ka elukohast lahkumise piirangu korral). Kuna magistratöö valmimise seisuga ei ole Ühendkuningriik muudatusi sisse viinud ning piloototsuse menetlus ei ole lõppenud, ei saa autori hinnangul asuda lõplikule seisukohale, missugune kinnipeetavate hääleõiguse piirang Ühendkuningriigis oleks EIÕK-ga kooskõlas, st mida EIK aktsepteeriks. Seetõttu on magistratöö autoril võimalus pelgalt tugineda kehtivale EIKi praktikale ning mitte Ministrite Komitee tööle.

Kolmas alternatiiv oleks hääleõiguse igakordne piirang anda eraldi kohtuniku pädevusse. Nii regulatsiooni sätestamisel seadusesse kui ka eraldi kohtumenetluse puhul peaks piirang omama piisavat seost karistuse ja karistatava tegevuse ning karistatava vahel. Seadusandja kohustus oleks analüüsida ja otsustada, miks mõnele kinnipeetavatele see kohaldub ja teistele mitte.

³⁰⁴ Õiguskantsleri märgukiri „Kinnipeetavate valimisõigus“ 03.03.2006.

³⁰⁵ Ministrite Nõukogu 06.03.2016 kohtumise nr 1193 otsus nr 1193/28.

³⁰⁶ Ministrite Komitee 07.12.2017 kohtumise nr 1302 otsus nr 1302/H46-39.

Kombineeritult teise alternatiiviga saaks seadusandja olenevalt kaalutlustest sätestada piirangu seaduses ja jätta ka osalt kohtu pädevusse.

Kuigi EIÕK-ga kooskõla saavutamiseks tuleks Eestil reformida vaid EPVS ja RKVSi sätteid, oleks autori hinnangul mõistlik teha need ka rahvahääletuse ja kohalike omavalitsuse volikogude valimiste osas. Nimelt annab EIÕK tihti ainult miinimumgarantii inimõiguste kaitsel, kuid see ei tähenda, et siseriiklikult ei võiks põhiõigused olla tagatud palju ulatuslikumalt kui EIÕK-s. Autori hinnangul võivad kohalike omavalitsuse volikogude valimiste ja rahvahääletuse puhul olla hääleõiguse piirangud samuti PS-ga vastuolus. Küll aga autor nõustub, et kohalike omavalitsuste valimiste puhul võib esineda teisi argumente, mis vajaksid kaalumist (nt kohtu hinnangul seondub hääleõiguse piirang asjaoluga, et kinnipeetavat ei saa käsitleda kohaliku elanikuna, kellel on kohalike asjade otsustamise õigus, kui vangla asub teises kohalikus omavalitsuses, kui rahvastikuregistri järgne sissekirjutus³⁰⁷).

³⁰⁷ TlnHKo 08.10.2013, 3-13-2079

Kokkuvõte

Magistritöö eesmärgiks oli selgitada välja, milles seisneb EIKi praktika näitel kinnipeetavate valimisõiguse problemaatika ning kas ja kuidas on kinnipeetavate valimisõigus reguleeritud Eestis ning kas Eesti seadusi on vaja EIKi seisukohtadega kooskõlla viia ning kuidas peaks muutmine aset leidma.

Eesmärki silmas pidades avas autor kõige pealt valimisõiguse olemuse, märkides, et see sisaldab kahte erinevat õigust – aktiivset õigust ehk hääletamisõigust ning passiivset õigust ehk kandideerimisõigust. Magistritöös käsitletud kinnipeetavate valimisõigusele kohalduvad piirangud kujutasid endast üldiste valimiste põhimõtte riivet. Märkides eelnevalt, et valimisõigus ei ole piiramatu põhiõigus, analüüsis autor järgnevalt EIÕK-s sätestatud valimisõigust EIKi praktika näitel, eesmärgiga selgitada välja, milles seisneb EIKi hinnangul kinnipeetavate valimisõiguse problemaatika.

Autor jõudis järeldusele, et EIK ei ole EIÕK protokoll nr 1 artikli 3 rakendamisel olnud järjepidev. Esimese kahekümne aasta praktika vältel ei leitud, et artikkel üldse subjektiivseid õigusi sätestaks ning nende olemasolu nenditi alles 1970ndatel aastatel. Kinnipeetavate hääleõiguse piirangu osas saab praktika alguseks lugeda EIKi otsust 2005. aastal asjas *Hirst vs. Ühendkuningriik*³⁰⁸, mille kohaselt tuvastati, et üldine, automaatne ja ühesugune valimisõiguse piirang ei ole proportsionaalne ning see ületab liikmesriigi lubatavat hindamispädevust, olgu see nii ulatuslik kui tahes. Tähelepanuväärne on ka, et EIKi 2010. aastal *Frodl vs. Austria*³⁰⁹ asjas tehtud otsus, mille alusel 1 aastase pikkuse vangistuse puhul on kinnipeetava hääleõiguse piirang ebaproportsionaalne, kuna hääleõiguse äravõtmine peaks toimuma kohtumenetluse tulemusel, põhjendused muutusid hilisemas praktikas. Kuigi EIK ei näinud hilisemates otsustes enam hääleõiguse äravõtmise kohustusliku eeldusena ette selle otsustamist kohtuotsusega, on püsima jäänud otsuses läbiv põhimõte – kinnipeetavatele rakenduv hääletamisõiguse keeld peaks olema erand. 2012. aastal otsustas EIK asjas *Scoppola vs. Itaalia*³¹⁰, et Itaalias kehtinud hääleõiguse piirang, mis sätestas 5 aasta pikkuse piirangu (kui vangistus on 3 aastat või rohkem) ning alatise piirangu (kui vangistus on 5 aastat või rohkem) sõltuvalt vangistuse pikkusest ja teatud kuritegude toimepanekul (nt avaliku teenistuja poolt avaliku raha omastamine) ning hea käitumise korral oli võimalik teatud aja möödudes taastada valimisõigus, oli proportsionaalne

³⁰⁸ EIKSo 06.10.2005, 74025/01, *Hirst vs. Ühendkuningriik*.

³⁰⁹ EIKo 08.04.2010 otsus nr 20201/04, *Frodl vs. Austria*

³¹⁰ EIKSo 22.05.2012 otsus nr 126/05, *Scoppola vs. Itaalia, number 3*.

piirang. EIK ei pakkunud liikmesriikide demokraatlike traditsioonide erinevuste tõttu välja kinnipeetavate hääletamisõiguse võimalike piirangute „õigeid“ ega „lõplikke“ variante.

Autor leidis, et magistritöö teema kohast kinnipeetavate valimisõiguse problemaatikat kandideerimisõiguse puhul ei eksisteeri, kuna EIK ei ole enda praktikas analüüsinud kinnipeetavate kandideerimisõiguse piiranguid ega tuvastanud EIÕK rikkumisi. Seetõttu leidis autor, et kuigi kandideerimisõigusele võib seada rangemaid piiranguid kui hääleõigusele, sai EIKi praktika puudumise tõttu ja ka magistritöö mahu piiratuse pärast töö järgnevas osas sisuliselt käsitleda vaid hääleõigust ja selle piiranguid. Autor leidis samuti peatükis 1.2, et mitte kõik valimised ja rahvahääletused ei asu EIÕKi kaitsealas, mistõttu tõi alapunktides välja kolm sisulist erandit – kohalike omavalitsuste volikogude valimised, presidendivalimised ning referendumid (rahvahääletus ja rahvaküsitlus). Samas vääris toonitamist, et lähtuda ei saa pelgalt valimiste nimedest ning EIÕK mõistes on vajalik igakordne sisuline hindamine - kas tegemist on seadusandja valimistega EIÕKi mõistes.

Peatükis 1.3. analüüsis autor EIÕKi kohta õigussüsteemis ning leidis selle PS-s otsesõnu mittenimetamise tõttu asuvat PS-e ning tavaliste seaduste vahepeal. Autor analüüsis PS §-st 123 tulenevat välislepingu vahetu kohaldamise kohustust ning rõhutas, et selle üheks eelduseks on asjaolu, et norm on sisult ja kehtivusulatuselt sobiv siseriiklikele subjektidele õiguste ja kohustuste panemiseks ning see peab olema terviklik ja selge (iserealiseeruv).³¹¹ Autor analüüsis EL õiguse ja EIÕKi seost ELL artiklis 6 sätestatud põhiõiguste harta ning liidu õiguse üldpõhimõtete kontekstis ning leidis, et Euroopa Parlamendi valimistel kinnipeetavate hääleõiguse absoluutne, üldine ja ühetaoline piiramine on vastuolus EL õigusega, täpsemalt liidu üldpõhimõtetega ja harta artikkel 39 lõikega 2, mis sätestab Euroopa Parlamendi üldiste valimiste põhimõtte. Autor märkis seejuures ära ELK otsuse T. Delvigne'i³¹², milles leiti, et Euroopa Parlamendi valimistel hääletamisõiguse äravõtmise näol oli tegu EL õiguse kohaldamisalaga ning see piirang kujutas endast harta artikli 39 lõikes 2 tagatud õiguse teostamise piirangut, mis oli küll nimetatud juhul proportsionaalne.

Teises peatükis keskendus autor kinnipeetavate hääleõigusele ja sellele kohalduvatele piirangutele Eesti õigusaktides ning kohtupraktikas. Autori hinnangul on Eestis kehtivad kinnipeetavate hääleõiguse piirangud vastuolus PS-ga ja EIÕK-ga ning asjaolu, et Eesti suhtes

³¹¹ H. Vallikivi. Euroopa inimõiguste konventsiooni kasutamine Riigikohtu praktikas. – Juridica VI/2001, lk 399 ja 400.

³¹² ELKSo 06.10.2015, T. Delvigne, C-650/13

ei ole EIK seni veel rikkumisi tuvastanud, on juhus. Autori subjektiivse hinnangu alusel on Riigikogu poolne probleemi teadvustamine ning selle järgnev tegevusetus vastutustundetu.

Kohtute poolt teostatava proportsionaalsuse hindamise analüüsimisel tõdes autor, et kohus leidis vaid ühes lahendis, et piirangu proportsionaalsus ei olnud kaebaja suhtes ilmselge ning kõikide teiste esiletoodud lahendite osas tuvastasid kohtud piirangute proportsionaalsuse. Kuigi kohtud ei lähtunud proportsionaalsuse hindamisel üksnes karistuseks mõistetud vangistuse pikkusest, tõi autor välja, et kohtute hinnangul oli piirang proportsionaalne ka kinnipeetavate puhul, kellele oli mõistetud 4 aastat ja 8 kuu pikkune vanglakaristus.

Autor nõustus Riigikohtuga selles, et kinnipeetavate individuaalkaebused ei ole lubatavad, kuna isikutel on võimalik enda õigusi kohtulikult kaitsta, kuid kritiseeris Riigikohtu lahendeid selle eest, et nimetatud õiguskaitse menetlus väheste põhjendustega ja ehk liiga kergekäeliselt tõhusaks tunnistati. Autor analüüsis kinnipeetavate hääleõiguse vaidlustamist ning nentis, et põhiõiguse kaitsmiseks sätestatud menetlus ei ole alati jõudnud vaidlustamise eesmärgini – hääleõiguse teostamiseni ning vaidlustamismenetlust on võimalik tõhusamaks muuta. Ettepanekutena tõi autor välja 30 päeva pikkuse vaidlustamisperioodi pikendamise, valla- ja linnasekretäri kui valijate nimekirjas muudatuste tegija ärakaotamise ja ka halduskohtu 3 tööpäeva pikkuse menetlemise kohustuse muutmine 3 päeva pikkuseks kohustuseks.

Autor kritiseeris Riigikohtu lahendeid selle eest, et nende napid põhjendused võivad ruumi jätta erinevateks tõlgendusteks. Näiteks võis autori arvates jääda Riigikohtu tõdemusest, et valimisõigusele piirangute seadmine on liikmesriikide pädevuses, kuivõrd EL õigusega ei ole Euroopa Parlamendi valimiste üksikasjalik korraldus kindlaks määratud, väär arusaam nagu ei omaks Euroopa Parlamendi valimiste regulatsioon mingit seost EL õigusega. Nagu autor on peatükis 1.3.2.1. välja tõi, on ELK praktika³¹³ alusel liikmesriigil küll pädevus hääletamis- ja kandideerimisõigustega isikute määratlemisel, kuid nad peavad arvestama EL õigusega.

Autor kritiseeris Riigikohtu lahendeid ka selles osas, et nendes ei olnud selgitatud PS § 123 teises lõikes sätestatud kohustust kohaldada välislepingu sätteid olukorras, kus Eesti seadused või muud aktid on vastuolus Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingutega.

Kuigi Riigikohtu poolt sisuliselt menetletud juhtudel olid kaebajateks isikud, kes olid toime pannud raskeid kuritegusid ning kelle suhtes piirangu proportsionaalsus oli kõike arvesse võttes arusaadav, heitis autor Riigikohtule siiski ette vähest juhendamist. Autori hinnangul oleks

³¹³ ELKSo 12.09.2006, Eman ja Sevinger, C-300/04

Riigikohus võinud selgitada ning tuua näiteid, mis olukordades oleksid kinnipeetavatele kohalduvad piirangud kindlasti ebaproportsionaalsed.

Autori hinnangul peaks Eesti täitma EIÕKi reegleid esmajoones just enda riigi kinnipeetavate pärast ning teiseks enda riigi autoriteedi pärast. Kui Eesti ei täida enda kohustusi, riskerib ta sel juhul aga võimalusega kaotada rahvusvahelise, poliitilise ja lepingulise usaldusvääruse.³¹⁴ Autor tegi EIÕK-ga kooskõla saavutamiseks mitu seaduse muutmise ettepanekut. Esimese võimalusena märkis autor kinnipeetavate hääleõiguse piirangute kehtetuks tunnistamist, teisena sätestada vastavalt EIKi juhistele hääleõiguse piirangu kohaldamine sõltuvusse kinnipeetava süüteost ja karistusest ning kolmanda variandina sätestada hääleõiguse piirangu kui lisakaristuse kohaldamine kohtu pädevusena. Autori eelistuseks on kinnipeetavate hääleõiguse piirangute kehtetuks tunnistamine, kuna need ei ole proportsionaalsed ning kuna autori hinnangul ei ole neil ka usutavaid legitiimseid eesmärke, mille saavutamine kaaluks üles põhiõiguse riive. Selge on see, et PS koostamise ajal piirangu vajadusena nähtud asjaolud, nagu näiteks tehniline raskus, ei ole tänapäeval enam põhjendatud. Kuivõrd seadusandja piirangute sätestamisel eesmärke ei selgitanud, analüüsis autor peatükis 2.1.2. legitiimsete eesmärkidena karistamise eesmärke ning asus seisukohale, et kinnipeetavate hääleõiguse piirangu ärakaotamine võiks pigem just aidata kaasa kinnipeetava suunamisele õiguskuulekale käitumisele ja taasühiskonnastamisele.

Töö autor leiab, et käesolev magistritöö annab adekvaatse ülevaate hääleõiguse kui põhiõiguse arengust ja spetsiifiliselt kinnipeetavate hääleõiguse piirangu kohaldamisest EIKi ning ka Eesti praktikas. Autor näeb võimalust teema edasiarendamiseks eeskätt kinnipeetavate hääleõiguse analüüsimisel EIÕKi kaitsealas mitteolevate valimiste puhul (nt kohalike omavalitsuste volikogude valimised) ning ka kinnipeetavate kandideerimisõiguse piirangute analüüsimisel.

³¹⁴ Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja- vabaduste kaitse. R. Maruste, Juura, Tallinn, 2004, lk 237.

The problematics regarding prisoners` right to vote in the light of the European Court of Human Rights

Summary

The Master's thesis main aim was to explicate the European Court of Human Rights (hereinafter: *ECtHR*) practice of the prisoners` right to vote, to provide an overview of the regulation and practice in Estonia, and if the Estonian regulations need to be reformed. Consequently, the hypothesis of this thesis was that due to the ECtHR practice Estonian laws need to be reformed.

Thus the thesis was divided into two chapters, first chapter „Electoral rights, in specific the prisoners` rights to vote; providing content in the light of the European law and its effect on Estonia law“ and second chapter „Prisoners` rights to vote in Estonia“.

In the first chapter, the essence of the electoral rights were analyzed and in conclusion the restrictions on prisoners` right to vote (the active right) were violating the principle of universal suffrage. According to the The European Convention on Human Rights (hereinafter: *ECHR*) article 3 of Protocol no. 1 the High Contracting Parties undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature. Author reached the conclusion that ECtHR was not consistent in the practice as in the first 20 years did not find the article to guarantee any individual rights. The practice of the prisoners` right to vote started in 2005 *Hirst. v. the United Kingdom*, where ECtHR found the blanket ban to be a violation of the ECHR, because the restriction was not proportionate. ECtHR noted that although the contracting states must be allowed a margin of appreciation in this sphere, the severe measure of disenfranchisement must not, however, be resorted lightly and the principle of proportionality requires a discernible and sufficient link between the sanction and the conduct and circumstances of the individual concerned. In 2010 *Frodl. v. Austria* ECtHR found that the restriction on the right to vote concerning prisoners who were sentenced over one year imprisonment, was a violation because the decision on disenfranchisement should have been taken by a judge. The reasoning changed in time, as in *Scoppola. v. Italy* the ECtHR noted that the disenfranchisement does not have to be decided by a judge, and the restriction can be proportionate if it applies to prisoners convicted of certain offences against the State or the judicial system, or prisoners, who were sentenced to at least three years' imprisonment, lost the right to vote. However ECtHR did not state any final or correct restriction for the contracting states to apply. As to the prisoners` right to stand as a candidate, author did not find ECtHR

practice regarding problematics, therefore did not analyze it in Estonian law. As to the referendums, municipal and presidential elections, author pointed out the ECtHR practice finding these to be incompatible with the ECHR. Author also analyzed the ECHR provisions as an international treaty provisions to be applied when Estonian laws are in conflict with the treaty. As to the ECHR connection to the EU law, author pointed out the Treaty on European Union Article 6 (1) that recognises the rights, freedoms and principles set out in the Charter of Fundamental Rights, and Article 6 (3) that states the fundamental rights, as guaranteed by the ECHR, to constitute part of the Union's law as general principles. Author found that the blanket ban in European Parliament elections was not in harmony with the EU law.

The second chapter focused on the prisoners' right to vote in Estonia. The automatically applying blanket ban on voting is not in harmony with the Estonian constitution nor the ECHR and ECtHR practice, although the ECtHR has not made a ruling concerning the matter in Estonia. Author criticised the Estonian parliament over passivity and found the inactivity to be irresponsible. In author's opinion, Estonia should follow the ECtHR guidance in respect of the prisoners and its own authority. Analyzing the proportionality test in the case law, the restriction was not proportionate only in one case. In all of the other analyzed cases, the courts found the restriction to be proportionate (even if the prisoner was serving a 4 year and 8 months imprisonment). Although author agreed with the Supreme Courts findings, still some criticism was given for the shortness of reasoning and guidance. Author made proposals to reform the Estonian law. Author stated the possibilities to annul the ban, incorporate provisions defining the circumstances in which such a measure should be applied (the principle of proportionality requires a discernible and sufficient link between the sanction and the conduct and circumstances of the individual concerned) and leave it to the courts to determine the proportionality of a measure restricting convicted prisoners' voting rights. Author's own preference was to annul the ban. Author also pointed out the problematics of the procedure to appeal the voting restrictions.

In author's opinion the thesis provides an adequate overview under what conditions the right to vote can be restricted and the thesis can be developed further for example in the field of elections rights not guaranteed by the ECHR and the rights to stand as a candidate.

Liisa Feldmann

23.04.2018, Tallinn.

Kasutatud lühendid

art	artikkel
EIK	Euroopa Inimõiguste Kohus
EIÕK	Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon
EL	Euroopa Liit
ELK	Euroopa Liidu Kohus
EN	Euroopa Nõukogu
EPVS	Euroopa Parlamendi valimise seadus
ingl k	inglise keeles
jt	ja teised
Komm vlj	kommenteeritud väljaanne
lg	lõige
p	punkt
PS	Eesti Vabariigi põhiseadus
RKVS	Riigikogu valimise seadus
vs	versus
vt	vaata

Kasutatud materjalide loetelu

Kasutatud kirjandus

1. Claiming citizenship rights in Europe: emerging challenges and political agents. D. Archibugi, A. E. Benli. London, New York: Routledge 2018, lk 81, 91, 92.
2. Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. II ja III ptk. 1998.
3. European Union Law. Fourth edition. Alina Kaczorowska-Ireland, Routledge, 2016, lk 70
4. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. Ü. Madise, H. Kalmo, L. Mälksoo, R. Narits, P. Pruks, J. Raidla, P. Vinkel (toimetajad). Tallinn: Juura, 2017
5. Euroopa Inimõiguste Kohus ja Eesti õigus: Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika mõju demokraatia ja õigusriigi arengule Eestis. J. Laffranque. Tallinn: Juura 2017, lk 17
6. Harris, O'Boyle & Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights. D. Harris, M. O'Boyle, E. Bates, C. Buckley. Oxford University Press, 2014, lk 920, 933
7. Karistusseadustik. Komm vlj. J. Sootak, P. Pikamäe. Juura. Tallinn. 2009, lk 233
8. Karistusõiguse alused. J. Sootak. Tallinn: Juura. 2003, lk 181
9. Kohaliku omavalitsuse õigus II osa. Valimisõigus. V. Olle. Tallinn: Juura, 2015, lk 49, 71
10. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja- vabaduste kaitse. R. Maruste, Tallinn: Juura, 2004 lk 73, 237, 249
11. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. M. Ernits. Tallinn: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2011, lk 181
12. Riigiõigus. T. Annus. Tallinn: Juura, 2006, lk 54, 61, 62, 65, 118, 209
13. Theory and Practice of the European Convention on Human Rights. Pieter van Dijk, Godefridus J. H. Hoof, G. J. H. Van Hoof. Kluwer Law International, 1998, lk 659
14. Vangistusseadus. Kommenteeritud väljaanne. L. Madise, P. Pikamäe, J. Sootak. Juura. Tallinn. 2014, lk 39
15. Välislepingud Eesti õigussüsteemis. 1992. aasta põhiseaduse alusel jõustatud välislepingute siseriiklik kehtivus ja kohaldatavus. H. Vallikivi. Tallinn: Õiguskirjastus, 2001, lk 79

Juridica artiklid

16. A. Albi. Rahvusvaheliste lepingute iserealiseeruv olemus ja otsekohaldatavus. Juridica 1998/1, lk 38
17. R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica eriväljaanne. 2001. lk 66
18. H. Kalmo. Põhiseaduse põkkumine Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga. Juridica/III. 2016. lk 164
19. T. Kerikmäe. Muudatusi Euroopa inimõiguste kaitse süsteemis. Juridica. 1994/IX, lk 224.
20. J. Laffranque. Who Has the Last Word on the Protection of Human Rights in Europe? Juridica International, XIX 2012 p 3.4.1
21. U. Lõhmus. Valimisliit ja valimisõigus. Juridica. Eriväljaanne. 2003. lk 27
22. R. Maruste. EIÕK staatus Eesti õigussüsteemis. – Juridica IX/1996, lk 476
23. R. Maruste. Arengusuunad inimõiguste kohtuliku kaitse Euroopa õiguses. Juridica V/2010, lk 375.
24. H. Vallikivi. Euroopa inimõiguste konventsiooni kasutamine Riigikohtu praktikas. – Juridica VI/2001, lk 399, 400, 401
25. H. Vallikivi. Põhiõiguste ja –vabaduste piiramise seadusliku aluse põhimõttest. Juridica 1997/5, lk 242 ja 248

Artiklid, veebilehed, dokumendid

26. Armeenia parlamendivalimised 02.04.2017. OSCE/ODIHR-i valimiste hindamise eelaruanne. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.osce.org/office-for-democratic-institutions-and-human-rights/elections/armenia/293071>
27. Denying prisoners the vote creates a barrier to their reintegration into society. N. Lacey. 25. 10. 2013. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.democraticaudit.com/2013/10/25/denying-prisoners-the-vote-creates-a-barrier-to-their-reintegration-into-society/>
28. Euroopa inimõiguste konventsiooni tõlgendamine. Prof Dr Jochen Abr. Frowein. Riigikohtu muud õigusalsed materjalid. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/dokumendid/euroopa_inimoiguste_konventsiooni_tolgendamine.pdf
29. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 06.03.2016 kohtumise nr 1193 otsus nr 1193/28. [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec\(2014\)1193/28](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec(2014)1193/28)
30. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 07.12.2017 kohtumise nr 1302 otsus nr 1302/H46-39. [http://hudoc.exec.coe.int/ENG#{%22EXECIdentifier%22:\[%22CM/Del/Dec\(2017\)1302/H46-39E%22\]}](http://hudoc.exec.coe.int/ENG#{%22EXECIdentifier%22:[%22CM/Del/Dec(2017)1302/H46-39E%22]})
31. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika Riigikohtu lahendites. Kohtupraktika analüüs. Riigikohtu õigusteabe osakond. E. Rohtmets. Tartu. 2012. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyygid/2012/eik_praktika_rk_lahendites_analuus_jaan2012_e_rohtmets.pdf
32. Euroopa Parlamendi valimise seaduse eelnõu 906 SE. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b3249dd6-569b-3149-8a21-495238f545f2/Euroopa%20Parlamendi%20valimise%20seadus>
33. Eesti Riigikogu valimised 6. märts 2011. OSCE/ODIHR-i valimiste hindamise missiooni aruanne. 16. mai 2011. Varssavi. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.osce.org/et/odihr/81813?download=true>
34. Gruusia parlamendivalimised 3. ja 30. oktoober 2016. OSCE/ODIHR-i valimiste hindamise missiooni aruanne. 3. veebruar 2017. Varssavi. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.osce.org/odihr/elections/georgia/297551?download=true>
35. Venice Commission Code of Good Practice in Electoral Matters. The European Commission for Democracy through Law ("the Venice Commission"). Veneetsia. 19.10.2002. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e)
36. Report on electoral law and electoral administration in Europe. The European Commission for Democracy through Law ("the Venice Commission"). Strasbourg. 12.06.2006, punkt 79. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2006\)018-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2006)018-e)
37. Riigikogu põhiseaduskomisjoni 18.10.2001 istungi protokoll nr. 134/202
38. Riigikogu valimise seaduse eelnõu 748 SE. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/166aa597-158d-36fc-9c5a-6c72d8003705/Riigikogu%20valimise%20seadus>
39. Riigikogu IX stenogramm RKVS eelnõu menetlemisel 27.03.2002. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/200203271300#PKP-2000008683>
40. Soome parlamendivalimised 19.04.2015. OSCE/ODIHR-i valimiste aruanne. 27.02.2015. Varssavi. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.osce.org/odihr/143121?download=true>
41. Vangide ja kriminaalhoolduslaste arv 17.04.2018 seisuga. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.vangla.ee/et/uudised-ja-arvud/vangide-ja-kriminaalhoolduslaste-arv>

42. Võimusaadikud panid vangide valimiskeelu leevendamisele pidurit. Postimehe 15.01.2014 artikkel. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/2661958/voimusaadikud-panid-vangide-valimiskeelu-leevendamisele-pidurit>
43. Vangide valimisõigusest. K. Tubro. – Riigikogu Toimetised 23/2011
44. Õiguskantsleri märgukiri. 2006. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_margukiri_kinnipeetavate_valimisoigus.pdf
45. Ülevaade kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta. Ettekanne Riigikogu 2017. aasta kevadistundjärgul. P. Pikamäe. 08.06.2017. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/%C3%B5iguslalased%20materjalid/a_valikud%20esinemised/Ettekanne%20Riigikogu%202017.pdf

Normatiivmaterjal

46. Eesti Vabariigi põhiseadus. RT 1992, 26, 349; RT I, 15.05.2015, 2.
47. Eesti Vabariigi põhiseadus.- RT, 09.08.1920, 113/114, 243
48. Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus. - RT, 28.10.1933, 86, 628
49. Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT, 03.09.1937, 71, 590
50. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 1996, 11, 34.
51. Euroopa Parlamendi valimise seadus. - RT I, 04.07.2017, 89
52. Riigikogu valimise seadus.- RT I, 04.07.2017, 92
53. Karistusseadustik. - RT I, 31.12.2016, 14
54. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus
55. Rahvahääletuse seadus. - RT I, 04.07.2017, 91
56. Vangistuseseadus. - RT I, 01.03.2017, 4
57. Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid. - ELT C 202/1, 07.06.2016
58. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. - ELT C 83/389, 30.03.2010
59. Rahvastikuregistri seadus. - RT I, 30.12.2017, 11

Kohtupraktika

Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika

60. EIKomisjoni 19.12.1974 otsus nr 6573/74 (X vs. Holland)
61. EIKo 02.03.1987 otsus nr 9267/81 (Mathieu-Mohin ja Clerfayt vs. Belgia)
62. EIKomisjoni otsus 21.10.1998, 41090/98 (Baskauskaite vs. Leedu)
63. EIKomisjoni otsus 06.10.1967, 2728/66 (X vs. Saksamaa)
64. EIKo 07.09.1999 otsus nr 31981/96 (Hilbe vs. Liechtenstein)
65. EIKo 25.04.1978, otsus nr 5856/72 (Tyrer vs. Ühendkuningriik)
66. EIKSo 18.02.1999 otsus nr 24833/94 (Matthews vs. Ühendkuningriik)
67. EIKo 23.03.2006 otsus nr 77955/01 (Campagnano vs. Itaalia)
68. EIKSo 06.10.2005 otsus nr 74025/01 (Hirst vs. Ühendkuningriik)
69. EIKo 08.04.2010 otsus nr 20201/04 (Frodl vs. Austria)
70. EIKo 18.01.2011 otsus nr 126/05 (Scoppola vs. Itaalia)
71. EIKSo 22.05.2012 otsus nr 126/05 (Scoppola vs. Itaalia)
72. EIKo 23.11.2010 otsus nr 60041/08 ja 60054/08 (Greens ja M.T. vs Ühendkuningriik)
73. EIKo 12.08.2014 otsus nr 47784/09 jt (Firth jt vs. Ühendkuningriik)
74. EIKo 10.02.2015 otsus nr 51987/08 jt (McHugh jt vs. Ühendkuningriik)
75. EIKo 30.06.2016 otsus nr 44473/14¹ jt (Millbank jt vs. Ühendkuningriik).
76. EIKo 17.09.2013 otsus nr 29411/07 (Söyler vs. Türgi)

77. EIKo 21.06.2016 tsus nr 63849/09 (Kulinski ja Sabev vs. Bulgaaria)
78. EIKo 04.07.2013 otsus nr 11157/04 ja 15162/05 (Anchugov ja Gladkov vs. Venemaa)
79. EIKSo 16.03.2006 otsus nr 58278/00 (Ždanoka vs. Läti)
80. EIKo 09.04.2002 otsus nr 46726/99 (Podkolzina vs. Läti)
81. EIKomisjoni 11.10.1979 otsus nr 8348/78 ja 8406/78 (Glimmerveen ja Hagenbeek vs. Holland)
82. EIKo 30.06.2009 otsus nr 35579/03 (Etxeberria jt vs. Hispaania)
83. EIKSo 06.01.2011 otsus nr 34932/04 (Paksas vs. Leedu)
84. EIKo 02.09.2004 otsus nr 1167/04 (Boškoski vs. endine Jugoslaavia Makedoonia vabariik)
85. EIKo 27.05.2004 otsus nr 35584/02 (Guliyev vs. Aserbaidžaan)
86. EIKo 19.02.2013 otsus nr 38707/04 (Krivobokov vs. Ukraina)
87. EIKo 11.06.2013 otsus nr 12626/13 ja 2522/12 (McLean ja Cole vs. Ühendkuningriik)
88. EIKomisjoni 03.10.1975 otsus nr 7096/75 (X vs. Ühendkuningriik)
89. EIKo 13.06.2017 otsus nr 22962/15 ja 23345/15 (Moohan ja Gillon vs. Ühendkuningriik)
90. EIKo 11.04.2006 otsus nr 56550/00 (Mólka vs. Poola)
91. EIKomisjoni 11.09.1995 otsus nr 27311/95 (Timke vs. Saksamaa)
92. EIKo 21.11.2017 otsus nr 48818/17 (Cumhuriyet Halk Partisi vs. Türgi)
93. EIKo 18.01.1978 otsus nr 5310/71 (Iirimaa vs. Ühendkuningriik)
94. EIKo 21.10.1997 otsus nr 24194/94 (Pierre-Bloch vs. Prantsusmaa)
95. EIKo 08.11.2016 otsus nr 8365/16 (Savisaar vs. Eesti)
96. Kohtunik Caflisch'i arvamus kohtuasjas EIKSo 06.10.2005, 74025/01 (Hirst vs. Ühendkuningriik, number 2) p 5

Euroopa Liidu Kohtu lahendid

97. ELKo 12.11.1969, E. Stauder, C-29/69, p 7
98. ELKo 17.12.1970, Internationale Handelsgesellschaft mbH, C-11/70, p 4
99. ELKo 14.05.1974, J. Nold, Kohlen ja Baustoffgrosshandlung, C-4/73, p 13
100. ELKo , 29.05.1997, F. Kremzow, C-299/95, p 14
101. ELKo 26.02.2013, Åkerberg Fransson, C-617/10
102. ELKo 06.10.2015, T. Delvigne, C-650/13
103. ELKSo 12.09.2006, Eman ja Sevinger, C-300/04
104. Kohtujuristi Pedro Cruz Villalon'i 04.06.2015 ettepanek kohtuasjas C-650/13
105. Kohtujuristi Antonio Tizzano 06.04.2006 ettepanek kohtuasjas C-145/04

Riigikohtu lahendid

106. RKHKo 20.12.2002, 3-3-1-58-02
107. RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02
108. RKHKo 02.10.2014, 3-3-1-47-14
109. RKPJKo 23.03.2011, 3-4-1-7-11
110. RKKKo 06.01.2004, 3-1-3-13-03
111. RKKKo 20.09.2012, 3-1-1-88-02
112. RKKKo 25.03.2004, 3-4-1-1-04
113. RKPJKo 14.11.2013, 3-4-1-58-13
114. RKHKo 10.05.2006, 3-3-1-66-05
115. RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09
116. RKPJKo 11.08.1993 nr III-4/1-2/93
117. RKPJKo 02.10.2013, 3-4-1-44-13
118. RKPJKo 03.10.2013, 3-4-1-46-13
119. RKPJKo 08.10.2013, 3-4-1-49-13
120. RKPJKo 09.10.2013, 3-4-1-50-13

121.RKHKo 09.11.2015, 3-3-1-49-15
122.RKPJKm 26.06.2008, 3-4-1-5-08
123.RKPJKm 28.05.2008, 3-4-1-4-08
124.RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-2-15
125.RKHKo 04.11.2015, 3-3-1-48-15
126.RKPJKo 21.01.2004, nr 3-4-1-7-03
127.RKPJK arvamus 22.05.2016, 3-4-1-3-06
128.RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05
129.RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09
130.PSJVKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05
131.RKPJKo 02.10.2013, 3-4-1-45-13
132.RKÜKm 28.04.2004, 3-3-1-69-03
133.RKPSJKo 15.07.2002, 3-4-1-7-02
134.PSJVKo 4.11.1998, 3-4-1-7-98
135.RKÜKm 22.12.2000, 3-3-1-38-00
136.RKPJKo 14.04.2003, 3-4-1-4-03
137.RKÜKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09
138.RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03
139.RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-86-07
140.RKÜKo 06.01.2004, 3-3-2-1-04
141.RKHKo 06.03.2015, 3-3-1-78-14
142.RKPJKm 10.06.2010, 3-4-1-3-10
143.RKPJKm 23.01.2014, 3-4-1-43-13
144.RKÜKo 17.03.2003 3-1-3-10-02
145.RKPJKm 22.01.2013, 3-4-1-26-12
146.RKPJKo 20.03.2015 3-4-1-9-15
147.RKPJKo 20.03.2015, 3-4-1-6-15

Eesti I ja II astme lahendid

148.TrtHKm 09.06.2014, 3-14-50796
149.TrtHK 05.06.2014, 3-14-50914
150.TrtHK 02.06.2014, 3-13-50957
151.TrtRnKm 13.10.2015, 3-14-50882
152.TrtHKm 06.05.2014, 3-14-50669
153.TrtHKm 25.04.2014, 3-14-50479
154.TlnRnKo 28.07.2015 nr 3-14-50848
155.TrtRnKo 16.01.2015, 3-14-50932
156.TrtHKo 11.01.2016, 3-15-779
157.TrtRnKm 10.09.2014, 3-14-50930
158.TrtHKo 11.01.2016, 3-15-502
159.TrtHKm 24.03.2015, 3-15-490
160.TlnHKo 08.10.2013, 3-13-2079
161.TrtRnKm 30.03.2014, 3-13-1216
162.TrtRnKo 20.01.2015, 3-14-50821
163.TrtHKo 23.05.2014, 3-14-50866
164.TrtRnK 02.04.2015, 3-14-50787
165.TrtRnKm 01.03.2016, 3-15-372
166.TrtRnKo 27.08.2015, 3-15-282
167.TrtHKo 11.01.2016, 3-15-775
168.TrtHKo 11.01.2016, 3-15-474

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Liisa Feldmann,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Kinnipeetavate hääleõiguse problemaatika Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika näitel“, mille juhendaja on dr. iur. Julia Laffranque,

1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, **23.04.2018**